

**Politieke en administratiewe strukturele
desentralisasieverskynsels in plaaslike owerhede in die
Kaapse Metropool sedert demokrasie:
'n vergelykende perspektief**



Tesis ingedien as gedeeltelike voldoening aan die vereistes gestel vir die

Magistergraad in Publieke Administrasie (MPA)
aan die Universiteit van Stellenbosch

PROMOTOR: PROF. E. SCHWELLA

April 2004

VERKLARING

Ek, die ondergetekende, verklaar hiermee dat die werk vervat in hierdie tesis my eie en oorspronklike werk is en nie voorheen, gedeeltelik of in totaliteit, ingedien is by enige universiteit vir gradueringsdoeleindes nie.

OPSOMMING

Sedert demokrasie het Suid-Afrika aansienlike hervormings ondergaan en het daar 'n omvattende integrasie en herontwerp van die staat en samelewing struktureel, funksioneel en waardegewys plaasgevind. Die tipe hervorming gaan gepaard met desentralisasie of sentralisasie van magte en funksies. Desentralisasie word deur regerings aangewend om sekere doelwitte te bereik en argumente wat normaalweg ten gunste van desentralisasie gevoer word, hou verband met doeltreffendheid van administrasie, demokratisering, sosiale en ekonomiese ontwikkeling, vryheid en nasiebou.

Die studie ondersoek slegs politieke en burokratiese/administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels wat in plaaslike owerhede in die Kaapse Metropool sedert demokrasie voorgekom het. 'n Vergelykende perspektief word gegee van desentralisasieverskynsels wat in die Stad Tygerberg en die Stad Kaapstad voorgekom het en die desentralisasieverskynsels word geëvalueer aan die hand van kriteria vir suksesvolle desentralisasie.

Om die desentralisasie vergelykende perspektief te kon gee, volg die studie verskillende benaderinge. Eerstens word die aard en omvang van desentralisasie ondersoek. Tweedens word desentralisasie onder die demokratiese staat in die verskillende vlakke van regering ondersoek. Derdens word Suid-Afrikaanse beleid bestudeer wat desentralisasie-inisiatiewe rig op plaaslike regeringsvlak. Vierdens word op die twee plaaslike owerheidsorganisasies Stad Tygerberg en Stad Kaapstad gefokus om te ondersoek watter politieke en burokratiese/administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels voorgekom het en in watter mate die verskynsels aan die waardes en vereistes wat vir suksesvolle desentralisasie gestel word, voldoen.

SUMMARY

Since democracy, South Africa underwent significant changes and an encompassing integration and re-design of the state and society took place structurally, functionally and value-wise. The type of reform is accompanied with decentralisation or centralisation of powers and functions. Decentralisation is utilized by governments to achieve certain goals, and arguments that are normally raised in favour of decentralisation relate to efficiency of administration, democratisation, social and economic development, freedom and nation-building.

The study investigates only political and bureaucratic/administrative structural decentralisation phenomena that appeared in local authorities in the Cape Metropole since democracy. A comparative perspective is given on phenomena that appeared in the City of Tygerberg and the City of Cape Town and the decentralisation phenomena are evaluated in terms of criteria for successful decentralisation.

To be able to give the decentralisation comparative perspective, the study followed a variety of approaches. Firstly, the nature and extent of decentralisation is investigated. Secondly, decentralisation under the democratic state in the different spheres of government is investigated. Thirdly, South African policy which guides decentralisation initiatives on local government level is investigated. Fourthly, the study focusses on the two local government organisations the City of Tygerberg and the City of Cape Town to investigate which political and bureaucratic/administrative structural decentralisation phenomena appeared, and to which degree the phenomena complied with the values and requirements for successful decentralisation.

ERKENNINGS

Graag wens ek my opregte dank en waardering uit te spreek teenoor:

- my Hemelse Vader wat my die vermoë, insig en inspirasie gegee het om hierdie tesis te voltooi;
- prof. Erwin Schwella van die Skool vir Openbare Bestuur en Beplanning aan die Universiteit Stellenbosch vir sy bystand, leiding en visie;
- my eggenoot, Gawie, vir sy ondersteuning, geduld en begrip gedurende die tydperk van my studies;
- my ouers, Vollie en Loekie, vir hulle volgehoue ondersteuning en aanmoediging gedurende my studietydperk; en
- my bestuurder, mnr. Duncan Daries van die Stad Kaapstad, vir sy toegeeflikheid gedurende my finale jaar van studies.

INHOUDSOPGAWE

	Bl.
1. ALGEMENE INLEIDING	1
1.1 Agtergrond	1
1.2 Metodologie	3
1.3 Navorsingsmotivering en strukturering	5
1.4 Aannames en beperkinge	6
1.5 Raamwerk	7
2. AARD EN OMVANG VAN DESENTRALISASIE	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Definisies van desentralisasie	10
2.3 Vorme en grade van desentralisasie	12
2.3.1 Dekonsentrasie	12
2.3.2 Delegasie	13
2.3.3 Devolusie	14
2.3.4 Privatisering	15
2.4 Doelwitte van desentralisasie	16
2.4.1 Doeltreffendheid van administrasie	16
2.4.2 Demokrasie	17
2.4.3 Sosiale en ekonomiese ontwikkeling	18
2.4.4 Vryheid	19
2.4.5 Nasiebou	20
2.5 Voordele van desentralisasie	21
2.5.1 Responsiwiteit en aanspreeklikheid	21
2.5.2 Verskeidenheid van beleid	22
2.5.3 Politieke deelname	23

2.5.4	Magsbalanserende kragte	24
2.5.5	Raamwerk vir plaaslik volhoubare ontwikkeling	24
2.5.6	Konsentrasie van mag	25
2.5.7	Kapasiteitsbou	25
2.5.8	Beginnels van aanspreeklikheid, deursigtigheid en openlikheid	26
2.6	Moontlike nadele van desentralisasie	27
2.6.1	Ongelykhede en verspreiding van hulpbronne	27
2.6.2	Toewysing van mag	28
2.6.3	Ekonomie van skaal	28
2.6.4	Misbruik van gesag	29
2.6.5	Onvoldoende implementeringsreëlins	29
2.6.6	Potensiële konflik	30
2.6.7	Meer komplekse vorm van regering	30
2.7	Gevolgtrekking	30
3.	DESENTRALISASIE IN SUID-AFRIKA SEDERT DEMOKRASIE	32
3.1	Inleiding	32
3.2	Transformasieproses by die verskillende vlakke van regering	33
3.2.1	Streeksvlak	34
3.2.2	Plaaslike vlak	35
3.3	Interowerheidstelsel	36
3.4	Wetlike raamwerk	38
3.5	Burokratiese hervorming	39
3.6	Die politieke stelsel	39
3.7	Gevolgtrekking	40

4.	SUID-AFRIKAANSE BELEID WAT DESENTRALISASIE-INISIATIEWE OP PLAASLIKE REGERINGSVLAK RIG	42
4.1	Inleiding	42
4.2	Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996, Wet 108 van 1996	43
4.2.1	Status van plaaslike regering	44
4.2.2	Doelwitte van plaaslike regering	45
4.2.3	Vestiging van munisipaliteite	46
4.3	Grondwet van die Wes-Kaap, 1997, Wet 1 van 1998	47
4.4	Groenskrif op Plaaslike Regering, Oktober 1997	48
4.5	Witskrif op Plaaslike Regering, Maart 1998	48
4.6	Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998, Wet 117 van 1998	50
4.7	Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels, 2000, Wet 32 van 2000	53
4.8	Stad Kaapstad: Nuwe Subraad-ordonnansie en die Vestiging van 20 Subrade, 13 Mei 2003	54
4.9	Provinsie Wes-Kaap 13089 – Verordening op Kaapstad Subrade, 2003	54
4.10	Gevolgtrekking	55
5.	STRUKTURELE DESENTRALISASIE IN DIE KAAPSE METROPOOL SEDERT DEMOKRASIE: 'N VERGELYKENDE PERSPEKTIEF	56
5.1	Inleiding	56
5.2	Die Stad Tygerberg (1996 – 2000)	57
5.2.1	Beleid vir desentralisasie	59
5.2.2	Strukture vir desentralisasie	60
5.2.2.1	<i>Diensareas</i>	60
5.2.2.2	<i>Organisasiestruktuur</i>	71

5.2.3	Prosesse vir desentralisasie	73
5.3	Die Stad Kaapstad (2000 tot tans)	74
5.3.1	Beleid vir desentralisasie	76
5.3.2	Strukture vir desentralisasie	76
5.3.2.1	<i>Uitvoerende Burgemeesterstelsel</i>	77
5.3.2.2	<i>Subrade</i>	79
5.3.2.3	<i>Wykskomitees</i>	80
5.3.2.4	<i>Integrerende raamwerk vir gedesentraliseerde dienslewering en staatsbestuur</i>	80
5.3.2.5	<i>Organisasiestruktuur</i>	81
5.3.3	Prosesse vir desentralisasie	83
5.3.3.1	<i>Prosesse vir politieke strukture vir desentralisasie</i>	83
5.3.3.2	<i>Prosesse vir administratiewe strukture vir desentralisasie</i>	83
5.4	Vergelykende perspektief	83
5.4.1	Kriteria vir suksesvolle desentralisasie	84
5.4.1.1	<i>Stad Tygerberg: diensareas</i>	84
5.4.1.2	<i>Stad Tygerberg: organisasiestruktuur</i>	85
5.4.1.3	<i>Stad Kaapstad: Uitvoerende Burgemeesterstelsel</i>	85
5.4.1.4	<i>Stad Kaapstad: subrade</i>	86
5.4.1.5	<i>Stad Kaapstad: wykskomitees</i>	86
5.4.1.6	<i>Stad Kaapstad: integrerende raamwerk vir gedesentraliseerde dienslewering en staatsbestuur</i>	87
5.4.1.7	<i>Stad Kaastad: organisasiestruktuur</i>	87
5.4.2	Vergelyking van Stad Tygerberg met Stad Kaapstad	87
5.4.2.1	<i>Administratiewe strukture</i>	88
5.4.2.2	<i>Politieke strukture</i>	89
5.5	Gevolgtrekking	89
6.	SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKINGS	90

LYS VAN TABELLE, FIGURE EN KAARTE

Tabel 3.1:	Fases van transformasie in Suid-Afrika	33
Tabel 3.2:	Sleutelrolle van die drie sfere van regering	37
Figuur 1.1:	Raamwerk vir die studie	7
Figuur 4.1:	Beleidmakingsproses	42
Figuur 5.1:	Die effek van bevolkingsgrootte, area grootte en mobiliteit op desentralisasie en spesialisasie	63
Figuur 5.2:	Dienstevredenheid ondervind deur inwoners/belastingbetalers	64
Kaart 5.1:	Grense en diensareas van die Stad Tygerberg	59
Kaart 5.2:	Grense van die Stad Kaapstad	75

TERMINOLOGIE

Uitvoerende en wetgewende gesag: Die gesag om beleid te maak en nasionale en provinsiale wette en munisipale ordonnansies te implementeer.

Belastingbasis: Die bronne van inkomste waaruit 'n munisipaliteit geld kan verkry om sy werksaamhede te verrig. Dit sluit winkels, sakeondernemings, eiendomsbesitters wat heffings betaal, ensovoorts, in.

Grootmaatinfrastruktuur: Die pypleidings, kables en ander toerusting wat nodig is om groot hoeveelhede water, elektrisiteit of gas aan sentrale punte in 'n munisipale gebied te lewer. Vanaf hierdie punte is meer infrastruktuur nodig om die water of elektrisiteit direk aan die gebruikers te lewer.

Afbakening: Elke munisipale grens in die land moet op 'n kaart aangedui word om presies te toon vir watter gebied 'n raad verantwoordelik is. Die proses waartydens daar besluit word oor waar die grense getrek moet word, word afbakening genoem.

Delegeer: Bevoegdhede en werksaamhede aan 'n ander liggaam of persoon oorhandig.

Proporsionele verteenwoordiging: Daar word aan partye setels toegeken volgens die persentasie van die totale stemme wat hulle ontvang.

Interregering fiskale verhoudinge: Die oorplasing van geld vanaf nasionale na provinsiale en plaaslike regering.

Billike verdeling: Die Grondwet verklaar dat munisipaliteite daarop geregtig is om 'n gedeelte van die nasionale inkomste te ontvang. Nasionale regering sal bepaal wat hierdie gedeelte sal wees.

HOOFSTUK 1

ALGEMENE INLEIDING

1.1 Agtergrond

Sedert die totstandkoming van die demokratiese staat in 1994 het Suid-Afrika aansienlike hervormings ondergaan en het daar 'n omvattende integrasie en herontwerp van die staat en samelewing struktureel, funksioneel en waarde-gewys plaasgevind. Die tipe hervorming gaan gepaard met die desentralisasie of sentralisasie van magte en funksies. Suid-Afrika het dan ook verander van 'n regulerende en beheergeoriënteerde, wittrassige oligargie na 'n nierassige, deelnemende, ontwikkelingsgeoriënteerde demokrasie. Omdat die hervormings op plaaslike en nasionale vlakke van regering parallelle prosesse tot mekaar is, moes ook plaaslike owerheidsorganisasies deur drie onderskeie fases van hervorming gaan, soortgelyk aan die transformasieproses op nasionale vlak.

Die studie is onderneem om politieke en administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels te ondersoek wat in plaaslike owerhede in die Kaapse Metropool sedert die totstandkoming van demokrasie en die eerste demokratiese plaaslike regeringsverkiesings, waarin alle bevolkingsgroepe van Suid-Afrika kon deelneem in 1996, voorgekom het. Die studie gee 'n vergelykende perspektief van politieke en administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels by twee plaaslike owerheidsorganisasies in die Kaapse Metropool. Die organisasies wat ondersoek word, is die Stad Tygerberg (wat gedurende die tweede fase van regeringshervorming tot stand gekom het) en die Stad Kaapstad (wat gedurende die derde en finale fase van regeringshervorming tot stand gekom het).

Die vergelykende perspektief van strukturele desentralisasieverskynsels wat in plaaslike owerheidsorganisasies in die Kaapse Metropool sedert demokrasie voorgekom het, beoog om personeel van die plaaslike owerheidsorganisasie Stad Kaapstad, wat tans besig is om deur die derde en finale fase van regeringshervorming te gaan, te help om die hervormings wat besig is om plaas te vind, beter te verstaan. Om die desentralisasie vergelykende perspektief te gee, is verskillende benaderinge gevolg. Eerstens is die aard en omvang van desentralisasie ondersoek. Tweedens is desentralisasie onder die demokratiese

staat in die verskillende vlakke van regering ondersoek. Dertens is Suid-Afrikaanse beleid bestudeer wat desentralisasie-inisiatiewe rig op plaaslike regeringsvlak. Vierdens word daar op die plaaslike owerheidsorganisasies Stad Tygerberg en Stad Kaapstad gefokus om te ondersoek watter politieke en administratiewe/burokratiese strukturele desentralisasieverskynsels reeds voorgekom het of tans onderneem word.

Daar bestaan tans in die praktyk in die Stad Kaapstad praktiese probleme en onsekerheid deurdat personeel onkundig en oningelig is omtrent die volgende:

- hoe desentralisasiebeleid wat deur die hoër sfere van regering (nasionaal en provinsiaal) gemaak word die politieke en administratiewe aktiwiteite van organisasies op plaaslike regeringsvlak rig;
- hoe die politieke strukturele verandering wat by die plaaslike owerheidsorganisasie Stad Kaapstad plaasgevind het, met die fokus op ontwikkelende en deelnemende plaaslike regering, inpas by politieke desentralisasie en argumente wat normaalweg ten gunste van desentralisasie gevoer word; en
- hoe administratiewe/burokratiese strukturele desentralisasie hervormings-inisiatiewe wat tans deur die Stad Kaapstad onderneem word, die operasionele aktiwiteite en dienslewering in die organisasie in die toekoms kan beïnvloed, in ag genome die ondervinding wat opgedoen is in die geval van die Stad Tygerberg.

Desentralisasie is 'n oorkoepelende woord wat 'n aantal betekenisse kan hê. Vir politieke wetenskaplikes beteken dit die gebiedsverspreiding van mag, terwyl dit vir skrywers oor bestuur die delegasie van gesag en vermindering van beheer in organisasies beteken. Daar bestaan 'n groep woorde wat omruilbaar ingespan word in alledaagse handel: desentralisasie, delegasie, devolusie, dekonsentrasie en verspreiding. Wat hulle egter almal in gemeen het, is 'n afkeer van sentralisasie - of dit nou die konsentrasie van politieke gesag in die hoofstad is of die allesdeurdringende burokratiese bereik van 'n hoofkantoor af deur die hiërargie en uit na die ander takke.

Desentralisasie is 'n komplekse begrip en word deur regerings aangewend om sekere doelwitte te bereik. Argumente wat normaalweg ten gunste van desentralisasie gevoer word, hou verband met demokratisering, sosiale en ekonomiese ontwikkeling, doeltreffendheid van administrasie, nasiebou en vryheid. Desentralisasie kan verskillende voorkomste aanneem, onder andere politieke desentralisasie en burokratiese/administratiewe desentralisasie (wat feitlik in elke stelsel voorkom). In die praktyk is die kernoorwegingsrede egter hoe hierdie verskillende stelsels op mekaar reageer. Dit word ook wyd erken dat daar nie 'n bloudruk bestaan vir watter sektore sentralisasie of desentralisasie moet nastreef nie, omdat daar te veel faktore is wat in ag geneem moet word (insluitend historiese, politieke en kulturele faktore en ook verskille in ekonomiese toestande).

1.2 Metodologie

Om 'n vergelykende perspektief te tref van strukturele desentralisasieverskynsels in plaaslike owerheidsorganisasies in die Kaapse Metropool sedert demokrasie, is dit noodsaaklik om die politieke en administratiewe desentralisasieondervindinge by die betrokke instellings asook die prosesse en tendense van die regeringstelsels te verstaan. Suid-Afrikaanse beleid wat desentralisasie-inisiatiewe op plaaslike regeringsvlak rig, moet ondersoek word en desentralisasie in die verskillende vlakke van regering onder die demokratiese staat moet verstaan word. Die bedoeling is om te onderskei tussen ooreenkomste en verskille en om veranderlike en konstante verskynsels te bepaal.

Die vergelykende perspektief het basies drie doelwitte, naamlik:

- om 'n verifieerbare liggaam van kennis omtrent desentralisasie in die algemeen te ontwikkel;
- om politieke en administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels te ontleed; en
- om in staat te wees om desentralisasievoorvalle, -strategieë en moontlike -gevolge te kan voorspel.

Voortvloeiend uit bogenoemde, is daar verskeie benaderinge of metodes wat gevolg kan word wanneer 'n vergelykende studie van desentralisasieverskynsels onderneem word, maar die keuse sal afhang van wat 'n mens omtrent desentralisasie wil leer. Die verskillende metodes is nie wedersyds uitsluitend van aard nie, maar eerder ondersteunend en daarom gedeeltelik oorvleuelend.

In wese behels die studie die ondersoek van die aard en omvang van desentralisasie, die ondersoek van desentralisasie onder die demokratiese staat in die verskillende vlakke van regering sedert 1996, die bestudering van Suid-Afrikaanse beleid wat desentralisasie-inisiatiewe op plaaslike regeringsvlak rig en 'n vergelykende perspektief van strukturele desentralisasieverskynsels in die plaaslike owerheidsorganisasies Stad Tygerberg en Stad Kaapstad in die Kaapse Metropool sedert demokrasie.

Die studie is primêr gebaseer op die volgende, met betrekking tot Suid-Afrika en die gekose plaaslike owerhede:

- literatuur en gepubliseerde artikels omtrent plaaslike regering en administrasie;
- verslae van verskeie komitees wat gedurende die afgelope aantal jare aangestel is om desentralisasiehervormingsinisiatiewe in plaaslike regeringsorganisasies in die Kaapse Metropool te ondersoek;
- wette van die Parlement wat 'n impak het op plaaslike regering en desentralisasie;
- amptelike dokumente;
- werksdokumente en aanbiedinge; en
- onderhoude en kommunikasie met verskeie kollegas en politici in die veld van munisipale regering en administrasie.

1.3 Navorsingsmotivering en strukturering

Omdat desentralisasie 'n oorkoepelende woord is wat 'n aantal betekenisse kan hê, volg die studie die politieke wetenskaplike benadering tot desentralisasie asook die benadering soos dit deur skrywers oor bestuur gebruik word. Vir politieke wetenskaplikes beteken desentralisasie die gebiedsverspreiding van mag, terwyl dit vir skrywers oor bestuur die delegasie van gesag en vermindering van beheer in die hoofstad is, of die allesdeurdringende burokratiese bereik van 'n hoofkantoor af deur die hiërargie en uit na die ander takke.

Die studie is onderneem om politieke en administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels te ondersoek wat in plaaslike owerhede in die Kaapse Metropool sedert 1996, toe die eerste demokratiese plaaslike regeringverkiesings waarin alle bevolkingsgroepe van Suid-Afrika kon deelneem, voorgekom het. 'n Vergelykende perspektief word gegee van strukturele desentralisasieverskynsels in twee plaaslike owerheidsorganisasies in die Kaapse Metropool, naamlik die Stad Tygerberg en die Stad Kaapstad. Beide organisasies was die resultaat van 'n fase van regeringshervorming. Met die vergelykende perspektief van strukturele desentralisasieverskynsels word gepoog om personeel van die plaaslike owerheidsorganisasie Stad Kaapstad, wat tans besig is om deur die derde en finale fase van regeringshervorming te gaan, te help om die hervormings wat besig is om plaas te vind, beter te verstaan.

Om die vergelykende perspektief te kan gee, is dit nodig om eerstens die aard en omvang van desentralisasie te ondersoek deur na definisies, vorme en grade, doelwitte, voordele en nadele verbonde aan desentralisasie te kyk. Tweedens moet desentralisasie onder die demokratiese staat in die verskillende vlakke van regering in gedagte gehou word, waarby die transformasieproses by die verskillende vlakke van regering ingesluit is: die interowerheidstelsel, die wetlike raamwerk, die burokratiese hervormings sowel as die politieke stelsel. Dit is derdens nodig om Suid-Afrikaanse beleid te ondersoek wat desentralisasiehervormingsinisiatiewe op plaaslike regeringsvlak rig.

Bogenoemde kriteria is almal verwant, omdat enige verandering aan of hervorming van 'n gesentraliseerde politieke stelsel die verswakking van die

nasionale regering sal behels, wat gevolglik weer die versterking van die laer sfere van regering behels: dit is desentralisasie in terme van wetgewende en uitvoerende magte en funksies, byvoorbeeld die maak van wette, regulasies of ordonnansies asook die implementering en die uitvoering daarvan.

Voortvloeiend uit bogenoemde, ondersoek die studie dus watter invloed gedesentraliseerde hervormings van die politieke stelsel in Suid-Afrika op die strukture van die laer vlakke van regering sal hê.

1.4 Aannames en beperkinge

Die volgende breë aannames word gemaak:

- die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996, Wet 108 van 1996 (hierna verwys as die Grondwet, 1996), sal die oppergesag van Suid-Afrika bly;
- Suid-Afrika sal voortgaan om te funksioneer as 'n multiparty-demokrasie; en
- die huidige regering sal voldoen aan die doelwitte en waardes van desentralisasie, naamlik nasiebou, demokrasie, vryheid, doeltreffendheid van administrasie, sosiale en ekonomiese ontwikkeling, responsiwiteit en aanspreeklikheid en politieke of openbare deelname.

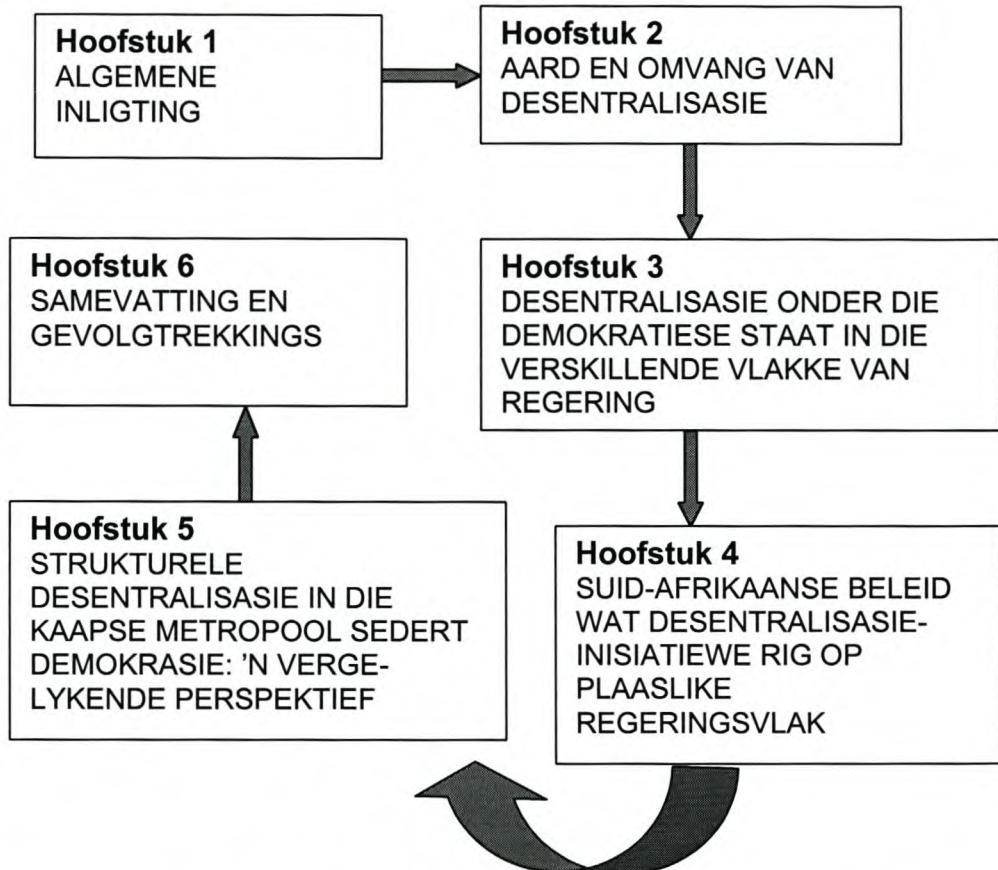
Die volgende aspekte is van die studie uitgesluit:

- desentralisasie in Suid-Afrika voor 1994;
- fiskale desentralisasie, wat een van die voorkomste is wat desentralisasie kan aanneem;
- funksionele desentralisasieverskynsels, wat nog 'n gebied is waarop desentralisasiehervormingsinisiatiewe 'n impak het; en
- die mikro-organisasiestruktuur van die Stad Kaapstad.

1.5 Raamwerk

Die raamwerk vir die studie word skematies voorgestel in die meegaande Figuur 1.1.

Figuur: 1.1: Raamwerk vir die studie



Die studie bestaan uit ses hoofstukke. Die eerste hoofstuk verskaf 'n algemene inleiding tot die navorsing. Hoofstuk twee gee 'n teoretiese uiteensetting van die aard en omvang van desentralisasie en sluit in definisies, vorme en grade, doelwitte en voordele en nadele van desentralisasie. Hoofstuk drie handel oor desentralisasie sedert 1994 in die verskillende vlakke van regering en dek die transformasieproses op nasionale, streeks- en plaaslike vlakke van regering. Hoofstuk vier beskryf Suid-Afrikaanse beleid wat desentralisasie-inisiatiewe op plaaslike regeringsvlak rig en bespreek beleid op nasionale, provinsiale en plaaslike vlakke van regering. In hoofstuk vyf word 'n vergelykende perspektief van desentralisasieverskynsels wat in twee plaaslike owerheidsorganisasies in die Kaapse Metropool sedert demokrasie voorgekom het, gegee, naamlik die Stad Tygerberg en die Stad Kaapstad, en word daar gefokus op politieke en administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels. Die navorsing eindig

met hoofstuk ses, wat 'n samevatting en gevolgtrekkings bevat van die politieke en administratiewe desentralisasieverskynsels wat aangetref is in die twee plaaslike owerheidsorganisasies, Stad Tygerberg en Stad Kaapstad, sedert demokrasie.

HOOFSTUK 2

AARD EN OMVANG VAN DESENTRALISASIE

2.1 Inleiding

Die doelwit van hierdie hoofstuk is om die aard en omvang van desentralisasie breedvoeriger te beskryf. Desentralisasie is 'n oorkoepelende woord wat 'n aantal betekenisse kan hê. Vir politieke wetenskaplikes beteken dit die gebiedsverspreiding van mag (Smith, 1985:1). Vir skrywers oor bestuur beteken desentralisasie die delegasie van gesag en vermindering van beheer in organisasies – om te laat gaan en onsigbaar-van-bo bestuur (Peters, 1993:566). Daar bestaan 'n groep woorde wat omruilbaar ingespan word in alledaagse omgang: desentralisasie, delegasie, devolusie, dekonsentrasie en verspreiding. Wat hierdie woorde egter almal in gemeen het, is 'n afkeer van sentralisasie – of dit nou die konsentrasie van politieke gesag in die hoofstad is of die allesdeurdringende burokratiese bereik van 'n hoofkantoor af deur die hiërargie en uit na die ander takke in die organisasie (Boston, Martin, Pallot & Walsh, 1996:163).

Die hoofstuk wil ook aantoon dat regerings desentralisasie tydens hulle hervormingsprogramme nastreef om sekere doelwitte te bereik. Argumente wat normaalweg ten gunste van desentralisasie gevoer word, hou verband met demokratisering, sosiale en ekonomiese ontwikkeling, doeltreffendheid van administrasie, nasiebou en vryheid. Desentralisasie kan verskillende voorkomste aanneem, byvoorbeeld *politieke desentralisasie* en *administratiewe desentralisasie* (wat feitlik in elke stelsel voorkom).

Desentralisasie was 'n hooftema op hervormingsagendas van regerings wêreldwyd oor die afgelope dekades heen, omdat die huidige model van staatsbestuur, of publieke administrasie, reeds as onbevoeg bewys is om aan die regeringsbehoefte, ontwikkelingsbehoefte en ontwikkelingsuitdagings van 'n postapartheidsamelewing te voldoen (Miller, 2002:2).

Devas (1997:352) stel dit dat desentralisasie 'n kernelement is in die proses van demokratisering en spesifiek in die soeke na 'n meer deelnemende benadering

tot ontwikkeling. Hierdie benadering is dan ook in Suid-Afrika gevolg sedert die eerste demokratiese verkiesings in 1994. In die onderafdelings wat volg, gaan die verskillende fasette van desentralisasie bespreek word, naamlik:

- definisies van desentralisasie;
- vorme en grade van desentralisasie;
- doelwitte van desentralisasie;
- voordele van desentralisasie; en
- nadele van desentralisasie.

2.2 Definisies van desentralisasie

In hierdie onderafdeling sal verskillende definisies van desentralisasie bespreek word.

Fox en Meyer (1995:33) definieer desentralisasie as die verspreiding van funksies en gesag vanaf die nasionale regering na subnasionale of suborganisasoriese eenhede wat beskou word as 'n noodsaaklike komponent van demokrasie. In algemene terme is dit 'n toestand waarin daar 'n aansienlike mate van delegasie is en daarom 'n aansienlike toevertrouing van verantwoordelikheid en gesag in die hande van ondergeskiktes. In openbare bestuur verwys dit na die oordrag van gesag, byvoorbeeld beplanning en besluitneming of administrasie vanaf 'n gesentraliseerde openbare owerheid na sy veldorganisasies, plaaslike administratiewe eenhede, semi-outonome en parastatale organisasies, plaaslike regerings of nieregeringsorganisasies.

Die proses van desentralisasie behels ook die aangaan van kompromieë deur bestuur in die lig van 'n organisasie se eie interne kenmerke, byvoorbeeld grootte, verspreidheid, tegniese kompleksiteit, hulpbronbesikbaarheid, inligtingprosesseringskapasiteit en eksterne omgewingsvereistes, soos kliënte se eise of vereistes. Die kern van desentralisasie in 'n diensstelsel is die responsiwiteit, die minimum duur van kommunikasietyd en die direktheid van kanale tussen die bediener en kliënt (Fox & Meyer, 1995:33).

Volgens Miller (2002:3) verwys desentralisasie na die oordrag van staats- of nasionale verantwoordelikhede of funksies vanaf sentrale regering na subnasionale vlakke van regering, of vanaf sentrale agentskappe of kantore na streeksliggame of takkantore, of vanaf nieregeringsorganisasies na private instellings. Dit kan beskryf word as die herdefiniëring van strukture, prosedures en praktyke van staatsbestuur nader aan die publiek.

Cameron (1995:396-397) definieer desentralisasie as die oordrag van mag of wetlike en politieke verantwoordelikheid vir die beplanning, bestuur, hulpbrongebruik en die toewysing daarvan vanaf die sentrale regering en sy agentskappe na ander liggame. Dit sluit in veldorganisasies van hierdie agentskappe, ondergeskikte eenhede van regering, semi-selfregerende openbare korporasies, areawye streeks- of funksionele owerhede, of privaat of vrywillige nieregeringsorganisasies.

Smith (1997:400) huldig die mening dat desentralisasie organisatories 'n keuse tussen verskillende tipes openbare instellings beteken. Hierdie instellings kan varieer in terme van die areas waaroor hulle jurisdiksie het, die reeks van funksies wat delegeer word aan plaaslike instellings, die vlak van diskresie toegelaat, asook die wyse waarop besluitnemers gewerf word om sodoende instellings teweeg te bring wat primêr polities of burokraties is of 'n mengsel van beide.

Ter samevatting kan desentralisasie dus gedefinieer word as die oordrag van mag of gesag vanaf 'n hoër na 'n laer vlak van regering-, semiregering- of nieregeringsorganisasies om openbare aktiwiteite of funksies te bestuur of te verrig.

In die volgende onderafdeling gaan die vorme en grade wat desentralisasie kan aanneem, bespreek word.

2.3 Vorme en grade van desentralisasie

Verskeie outeurs, naamlik Burki, Perry en Dillinger (2003:3) en Rondinelli (1981:137), is van mening dat desentralisasie 'n aantal vorme kan aanneem:

- Eerstens, onderskeid kan getref word tussen funksionele desentralisasie en areadesentralisasie. Funksionele desentralisasie fokus op die oordrag van gesag aan gespesialiseerde organisasies wat nasionaal of oor plaaslike jurisdiksie heen opereer om spesifieke take of aktiwiteite te verrig. Areadesentralisasie, daarenteen, is primêr daarop gefokus om verantwoordelikheid vir openbare funksies oor te dra na organisasies binne goed gedefinieerde subnasionale, ruimtelike of politieke grense, byvoorbeeld 'n provinsie, 'n distrik of 'n munisipaliteit;
- Tweedens stel Cloete (2001:67) dit dat onderskeid getref kan word tussen verskillende grade van desentralisasie, naamlik dekonsentrasie, delegasie, devolusie en privatisering. Boston *et al.* (1996:163) huldig die mening dat hierdie terme omruilbaar in alledaagse gebruik ingespan word, maar dat almal 'n afkeer van sentralisasie in gemeen het.

2.3.1 Dekonsentrasie

Burki *et al.* (2003:3) stel dit dat dekonsentrasie die oordrag van magte na ondergeskikte owerhede beteken, synde kantore of veldeenhede. Sodanige ondergeskikte owerhede sal hoofsaaklik gemoeid wees met die uitvoer van beleid gemaak deur die sentrale regering en die rigting wat deur nasionale agentskappe aangedui word waaronder hulle opereer.

Cameron (1995:397) is van mening dat dekonsentrasie die mins omvangryke vorm van desentralisasie is. Dit behels dikwels die skuif van die werkslas vanaf die sentraleregering-ministeriehoofkwartiere na personeel gestasioneer in kantore buite die nasionale hoofstad, waar die personeel dalk nie die mag gegee word om te besluit hoe daardie funksies verrig moet word nie.

Rondinelli (1981:137) noem egter dat 'n groter mate van dekonsentrasie as dié wat hierbo genoem is, bereik kan word deur veldadministrasie.

Veldadministrasie behels die oordrag van besluitnemingsdiskresie na veldpersoneel, waar personeel 'n mate van vryheid toegelaat word om te beplan, roetinebesluite te neem en sentrale regeringsriglyne te implementeer volgens plaaslike toestande. Die riglyne word egter steeds gestel deur die sentrale ministeries.

Gevolgtrek kan dekonsentrasie gedefinieer word as die oordrag van aktiwiteite of werk vanaf die hoofkwartiere na agentskappe, takke of eenhede van dieselfde organisasie, met ander woorde die verspreiding van die werkslas binne die organisasie. Dekonsentrasie behels nie die oordrag van oorspronklike besluitnemingsmag vanaf byvoorbeeld sentrale regering na plaaslike regering nie. Die besluitneming word steeds uitgevoer deur sentrale regeringsamptenare. Agentskappe, takke en eenhede moet dus steeds binne die beleid en raamwerk soos deur die hoofkwartiere, organisasie of wet bepaal, opereer.

Dekonsentrasie impliseer ook die oordrag van funksies vanaf byvoorbeeld sentrale na plaaslike regering. In sodanige geval is die plaaslike regering verplig om ooreenkomstig die riglyne soos in die wet neergelê, of soos deur die hoofkwartiere gestel, te opereer.

2.3.2 Delegasie

Delegasie dra bestuursverantwoordelikheid vir spesifiek gedefinieerde funksies oor na organisasies wat buite die gewone burokratiese struktuur val en wat slegs indirek beheer word deur sentrale regering, byvoorbeeld 'n openbare korporasie. Delegasie impliseer dat 'n soewereine owerheid, soos die sentrale wetgewer, spesifieke funksies of pligte aan 'n agent of gedelegeerde oordra. Die liggaam aan wie gedelegeer word, kan dan diskresie uitoefen met die verrigting van sodanige funksies of take. Die finale verantwoordelikheid bly egter berus by die soewereine owerheid (Rondinelli, 1984:15).

Cameron (1995:397) stel dit dat delegasie die oordrag of skepping van breë gesag behels aan 'n organisasie wat tegniese en administratiewe daartoe in staat is om die taak te verrig. Sodanige organisasie word toegelaat om spesifieke aktiwiteite te beplan en die besluite te implementeer, maar met spesifieke ruimtelike grense wat gestel is.

'n Voorbeeld van delegasie binne die Suid-Afrikaanse plaaslike owerheidskonteks is wanneer 'n raad, volgens die toepaslike provinsiale wetgewing, sommige van sy magte deleger na sy staande komitees en hoofamptenare. Die raad bly egter steeds in sodanige geval die verantwoordelike liggaam en kan die gedelegeerde magte te eniger tyd inkort indien dit nodig geag word.

Delegasie kan dus gedefinieer word as die oordrag van besluitnemingsgesag of mag ten opsigte van spesifieke aktiwiteite of funksies aan organisasies

- wat onder die direkte beheer van byvoorbeeld sentrale en streeksregering val;
- wat buite die gewone burokratiese struktuur val; of
- liggame of individue binne die organisasie, byvoorbeeld 'n munisipale raad aan 'n staande komitee of hoof van 'n departement.

Met delegasie bly die delegerder dus steeds die verantwoordelike persoon.

2.3.3 Devolusie

Volgens Boston *et al.* (1996:163) behels devolusie die oordrag van mag aan spesiale liggame toegerus met hulle eie regspersoonlikheid en apart van die sentrale regering, sentrale ministeries en plaaslike owerhede. In die meeste gevalle is hierdie spesiale liggame steeds onderhewig aan 'n sekere mate van sentrale beheer, byvoorbeeld statutêre liggame wat verantwoordelik is vir gemeenskapsgesondheid.

Twee outeurs, naamlik Cameron (1995:397) en Rondinelli (1981:138), huldig die mening dat devolusie die ekstreemste vorm van desentralisasie is. Devolusie impliseer die afstanddoening van magte deur die sentrale regering en die skepping van nuwe eenhede van regering wat tot 'n groot mate buite die beheer van sentrale regering val. Craythorne (1990:36) stel dit dat devolusie dus die konsep van geskeidenheid en verskeidenheid van struktuur binne die politieke

stelsel as 'n geheel verteenwoordig, byvoorbeeld spesiaal geskepte owerhede vir water, elektrisiteit en gesondheid.

Rondinelli (1989:75) meen devolusie vereis dat plaaslike regerings outonomie en onafhanklikheid gegee word. Plaaslike regerings moet duidelik ervaar word as 'n aparte vlak van regering waaroor sentrale regering weinig of min direkte beheer het. Plaaslike regerings moet ook duidelike en wetlik erkende geografiese grense gegee word waaroor hulle gesag moet uitoefen en waarin openbare funksies verrig moet word.

Ter samevatting kan dit gestel word dat devolusie gedefinieer kan word as die oordrag van oorspronklike wetgewende magte deur die sentrale regering aan aparte eenhede of liggame van regering wat hoofsaaklik buite die beheer van die sentrale regering val.

2.3.4 Privatisering

Burki *et al.* (2003:3) en Gildenhuys (1989:39) is van mening dat privatisering gesien kan word as 'n rasionaliseringsproses wat 'n betekenisvolle faset van 'n regering se beleid is vir die bevordering van privaat inisiatiewe en 'n markgeoriënteerde ekonomiese stelsel. 'n Voorbeeld van privatisering is die uitkontraktering van dienste van die openbare sektor aan die privaat sektor. Sodanige kontraktering vind gewoonlik plaas na 'n kompeterende tenderproses. Die plaaslike owerheid behou beheer oor die kontrak deurdat diensstandaarde gestel word en prysbeheer toegepas word. Voorbeelde sluit byvoorbeeld in professionele dienste en instandhoudingswerk (Hollis & Plokker, 1995:43).

Privatisering behels dus die oordrag van funksies vanaf byvoorbeeld nasionale regering of plaaslike regerings na vrywillige organisasies of privaat instellings sowel as die bemagtigingsfasiliteringfunksie.

In die volgende onderafdeling gaan die doelwitte wat regerings nastreef met desentralisasie tydens hulle hervormingsprogramme, bespreek word.

2.4 Doelwitte van desentralisasie

Regerings streef desentralisasie na wanneer sekere doelwitte bereik wil word. Argumente wat normaalweg ten gunste van desentralisasie gevoer word, sal in die volgende onderafdelings bespreek word en hou verband met doeltreffendheid van administrasie, demokratisering, sosiale en ekonomiese ontwikkeling, vryheid en nasiebou.

2.4.1 Doeltreffendheid van administrasie

Volgens die klassieke werk van Leemans (1970:23) was die doeltreffendheid van administrasie in die lewering van dienste 'n oorweegrede tydens die bepaling van die strukture van die plaaslike regeringstelsel in lande waar plaaslike regerings hervorm is. Rondinelli (1984:5) stel dit dat desentralisasie die oorlading en opeenhoping in die kanale van administrasie en kommunikasie sal verminder, plaaslike regering se responsiwiteit na die publiek sal verbeter en die kwaliteit en kwantiteit van dienste wat hulle voorsien, sal verhoog.

Plaaslike regerings in ontwikkelde lande streef na effektiwiteit en doeltreffendheid. Hierdie neiging word hoofsaaklik gedryf deur die toenemende behoefte aan dienslewering, maar met verminderde hulpbronne. Die tempo waarteen verandering deur plaaslike owerhede ondervind word, het aansienlik toegeneem en tegnieke moet voortdurend gevind word om met die veranderinge te handel. Plaaslike owerhede het dit daarom sinvol gevind om hulle prioriteite en doelwitte te herdefinieer om sodoende die mees kostedoeltreffende metode van dienslewering te vind (Hollis & Plokker, 1995:45).

Alle plaaslike regeringseenhede moet egter lewensvatbaar wees om hulle rol doeltreffend te kan uitvoer. Geldige argumente kan gevoer word ten gunste van beide klein en groot plaaslike eenhede. In die praktyk het navorsing egter bewys dat die grootte van 'n plaaslike regeringseenheid slegs 'n beperkte invloed het op die effektiwiteit, doeltreffendheid en demokratiese inhoud van sodanige plaaslike owerheid. Daar is in die praktyk bevind dat plaaslike variasies in die bevoegdheid van bestuur, bestuurstyle en standaarde net so belangrik is in 'n poging om die beste manier te vind om plaaslike responsiwiteit en kostedoeltreffendheid met mekaar te kombineer (Hollis & Plokker, 1995:92).

Leemans (1970:23) is van mening dat lande wat 'n tradisie van sterk plaaslike regering het waarvan die doelwit doeltreffendheid is, sodanige owerhede noop om die volgende twee aspekte in die besonder te ondersoek:

- die optimum diensarea wat vir verskeie openbare diensteaktiwiteite benodig word; en
- doeltreffendheid, wat in sommige gevalle vereis dat die aantal plaaslike regeringseenhede verminder moet word om materiaal en mannekrag te bespaar.

Dit kan dus gestel word dat die doelwit van desentralisasie met betrekking tot die doeltreffendheid van administrasie die grootte en die struktuur van plaaslike regerings sal beïnvloed. Die grootte en struktuur van plaaslike regerings moet dus op 'n deurlopende basis ondersoek word om met die veranderende omstandighede tred te hou en om sodoende responsief te bly teenoor die publiek en die veranderende eise wat deur die publiek gestel word.

2.4.2 Demokrasie

Leemans (1970:19) stel dit dat in demokrasieë in die ontwikkelde lande in Europa en Noord-Amerika die staatsbestuur en administrasie van plaaslike gemeenskappe saamgestel is uit mense wat deur die gemeenskap self verkies is. Dit het dan ook volgens hom die ideologiese basis van die desentralisasiestelsel gedurende die negentiende eeu ingelei.

Verskeie regerings van ontwikkelende lande in Afrika en Asië het na hulle onafhanklikheidswording ook dieselfde ideologiese beginsel beklemtoon as die hoofdoelwit van hulle stelsel van plaaslike regering en administrasie. Verteenwoordigende plaaslike regering in landelike gebiede is egter ver van waarlik demokraties, aangesien baie plattelandse dorpe of nedersettings gedomineer word deur stamhoofde of landhere. In sodanige gevalle word min geleentheid gelaat vir effektiewe demokratiese deelname deur die inwoners en die doelwit van desentralisasie is eintlik 'n valse redenering (Leemans, 1970:20).

Rondinelli (1981:135) is van mening dat desentralisasie groter politieke deurdringing van nasionale regeringsbeleid in verafgeleë gebiede vanaf die nasionale hoofstad toelaat. In verafgeleë gebiede word sentrale regeringsplanne en -beleid dikwels geïgnoreer, bly dit onbekend by die plaaslike bevolking of word dit deur die plaaslike elites bepaal.

Diamond (1995:46) som op dat die desentralisasie en demokratisering van magte by die plaaslike vlak die volgende voordele inhou, naamlik dat dit:

- dien as demokratiese konsolidasie omdat dit die moontlike blokke tot deelname verwyder;
- die responsiwiteit en aanspreeklikheid van regering bevorder;
- die innovasie in regering toets;
- die beginsel van die-wenner-neem-alles verminder;
- die opposisie of politieke minderheidspartye 'n kans gee om te deel in mag en om die kompleksiteit van regering te verstaan; en
- politieke kredietwaardigheid en verantwoordelikheid bevorder deurdat ondervinding eers by die laer vlakke van regering ontwikkel word.

2.4.3 Sosiale en ekonomiese ontwikkeling

Leemans (1970:24) huldig die mening dat die doelwit van sosiale en ekonomiese ontwikkeling die bevordering van aktiewe volksdeelname en die integrasie van regeringsaktiwiteite vir die verskeie geografiese gebiede en regeringstake vereis. In verskeie lande is sosiale en ekonomiese ontwikkeling die primêre doelwit van oorhoofse regeringsbeleid. 'n Samewerkende regeringsbeleid vir ekonomiese en sosiale ontwikkeling word nie slegs gevind in verskeie ontwikkelende lande nie, maar ook in Wes-Europa en in 'n toenemende mate in die Verenigde State van Amerika.

Smith (1996:170) meen dat in ontwikkelde lande plaaslike regerings 'n wesenlike bydrae kan maak tot sosiale en ekonomiese ontwikkeling van hulle

gemeenskappe deur beleggingskapitaal, vervaardigingsfasiliteite en industriële opleiding te voorsien. Plaaslike owerhede in baie ontwikkelende lande voorsien die noodsaaklike fisiese infrastruktuur vir die plaaslike ekonomieë, byvoorbeeld dreinerings, paaie, watervoorsiening en rioolverwydering.

Rondinelli (1984:5) noem dat desentralisasie geregtig is as 'n manier om nasionale, sosiale en ekonomiese ontwikkeling meer effektief en doeltreffend te bestuur, maar dat die regerings in ontwikkelende lande wat probeer het om gedurende die 1970's en 1980's te desentraliseer, ongelukkig nie altyd effektiwiteit en doeltreffendheid as doelwit gehad het nie.

Ter opsomming kan dit gestel word dat desentralisasie 'n belangrike rol in ontwikkelde lande speel deurdat hulle meestal bestaan uit demokrasieë met die nodige vaardighede. In ontwikkelende lande speel desentralisasie egter 'n baie kleiner rol as gevolg van politieke, sosio-ekonomiese, historiese en institusionele faktore heersend in daardie lande. Die regerings van daardie lande poog egter aanhoudend om sosiale en ekonomiese ontwikkeling teweeg te bring (Barlé, 2000:18).

2.4.4 Vryheid

Smith (1996:164) en Cloete (2001:67) is van mening dat vryheid van assosiasie een van die voorvereistes vir demokratiese plaaslike regering is. Vryheid van assosiasie is belangrik om sodoende die minderheidsbelange te beskerm sodat hulle vry sal wees om te mobiliseer ter verdediging van hulle belange en ook om druk uit te oefen op diegene in beheer. Diegene in beheer moet ooreed word oor die billikheid van die minderheidsgroep se saak. Vryheid moet uitgebrei word tot die vorming van politieke partye wat meeding om ampsbediening deur middel van die plaaslike verkiesingstelsel.

Volgens Walker (1991:127) is een van die hoofredes vir desentralisasie 'n negatiewe ingesteldheid teenoor 'n sterk verskanste sentrale burokrasie en beheer oor streeks- en plaaslike regerings saam met die behoefte aan groter plaaslike vryheid. In ontwikkelende lande, veral in Afrika en Asië, is die klem op plaaslike vryheid of opposisie tot sentrale regeringsbeheer en inmenging swakker. Dit is swakker as gevolg van institusionele, politieke en sosio-

ekonomiese onderontwikkeling en ook die historiese faktore inherent tot hierdie lande (Leemans, 1970:22).

Leemans (1970:23) is voorts van mening dat die filosofie van vryheid en outonomie spesifiek gekant is teen die afskaffing van enige plaaslike eenheid, hetsy deur amalgamasie of deur inlywing by sentrale stede. Die inleiding van 'n hoër of tussenvlak word gesien as teenstrydig met plaaslike vryheid of besluitneming.

In 'n demokratiese staat kan plaaslike vryheid en onafhanklikheid vanaf sentrale regering dus bestempel word as een van die hoofdoelwitte van desentralisasie.

2.4.5 Nasiebou

In lande waar politieke eenheid nie goed gevestig is nie, word die stelsel van desentralisasie oor die algemeen ontwerp om nasionale eenheid te versterk, konsolidasie te stimuleer en om enige middelpuntsoekende krag wat kan bestaan, te verminder. Regerings sal daarom traag wees om plaaslike regeringstelsels te vestig wat magsentra kan vestig en wat die sentrale regering sal opponeer. Inteendeel, sentrale regerings sal eerder daartoe neig om die grense van streeks- en plaaslike eenhede sodanig af te baken dat bestaande magsentra daardeur verswak of selfs vernietig sal word (Leemans, 1970:17).

Nieteenstaande die tekort aan politieke eenheid, het regerings verteenwoordigende plaaslike regering ingestel as 'n instrument vir nasiebou. Deelname van die publiek aan regeringsaksies op plaaslike vlak word lank reeds as meganisme gebruik om hulle weerstand teen regering te verminder. In lande waar regerings outokraties eerder as demokraties is, is pogings ook aangewend om verteenwoordigende plaaslike regeringsinstellings te vestig. Tsaristiese Rusland is 'n sprekende voorbeeld hiervan, waar verskeie proefnemings gemaak is om plaaslike selfregerende instellings in stede en landelike areas in te stel (Leemans, 1970:18).

Volgens Rondinelli (1984:6) en Rondinelli (1981:136) verhoog desentralisasie politieke stabiliteit en nasionale eenheid deur aan groepe in verskillende dele van die land die vermoë te gee om meer direk aan besluitneming deel te neem en daardeur hulle aandeel in die handhawing van die politieke stelsel te

verhoog. Groter deelname in bestuur en ontwikkelingsbeplanning bevorder nasionale eenheid deur aan groepe in verskillende streke van 'n land groter moontlikhede te bied tot deelname in besluitneming en beplanning om sodoende hulle aandeel in die handhawing van politieke stabiliteit te verhoog. Nasionale eenheid vereis nie net groter deelname nie, maar ook die vorming van plaaslike regeringseenhede waar grootte en bestuurskapasiteit die vlak van dienslewering wat deur die sentrale regering verlang word, kan waarborg (Leemans, 1970:19).

Desentralisasie word dus gebruik as middel vir nasiebou, selfs in lande waar daar 'n tekort aan politieke eenheid bestaan. In sodanige gevalle word hulle aangemoedig tot groter deelname deur die vestiging van verteenwoordigende plaaslike regeringseenhede. Groter deelname in besluitnemingsprosesse en ontwikkelingsbeplanning kan dus stabiliteit in 'n politieke stelsel bevorder.

2.5 Voordele van desentralisasie

Desentralisasie het meestal 'n positiewe impak op dienslewering in organisasies in die praktyk en die voordele vir organisasies daaraan verbonde word in die volgende agt onderafdelings bespreek.

2.5.1 Responsiwiteit en aanspreeklikheid

Burki *et al.* (2003:10) stel dit dat desentralisasie die regering nader bring aan die publiek terwyl Wolman (1990:32) redeneer dat desentralisasie responsiwiteit by beleidmakers bevorder om aan die wil en eise van die burgers gehoor te gee, wat weer 'n nouer verwantskap bewerkstellig tussen publieke voorkeure en openbare beleid. Besluitnemers in gedesentraliseerde eenhede dra beter kennis van plaaslike behoeftes en toestande en is meer op die behoeftes van hulle areas ingestel as gesentraliseerde nasionaleregering-besluitnemers. Desentralisasie bring ook teweeg dat besluitnemers direk aanspreeklik gehou word deur die plaaslike publiek deur middel van plaaslike verkiesings.

Devas (1997:352) steun bogenoemde siening deur te skryf dat die konvensionele konsep van desentralisasie die oordrag van magte en verantwoordelikhede aan die plaaslik verkose plaaslike regerings was, wat 'n groot mate van plaaslike outonomie uitoefen. Die argument hiervoor hou verband met responsiwiteit en aanspreeklikheid, met ander woorde dat:

- plaaslike regerings nader is aan die burgers;
- plaaslike regerings dus beter daartoe in staat is as die sentrale regering om keuses uit te oefen wat die behoeftes en prioriteite in hulle area bevorder; en
- dit makliker is om plaaslik verkose verteenwoordigers en amptenare aanspreeklik te hou vir besluite wat geneem is.

Dit kan dus opgesom word dat desentralisasie van besluitnemingsmagte aan plaaslike regering een van die grondbeginsels van demokrasie bevorder, naamlik responsiwiteit en aanspreeklikheid. Indien die sentrale of plaaslike regering nie responsief is tot die eise en behoeftes van hulle kiesers nie, is en bly hulle steeds aanspreeklik.

2.5.2 Verskeidenheid van beleid

Wolman (1990:33) is van mening dat desentralisasie moontlik verkies kan word omdat dit verskeidenheid van openbare beleid bevorder. Verskeidenheid van beleid, daarteenoor, word waardeur of verkies om die volgende redes:

- Eerstens, die bestaan van verskeidenheid van beleid tussen subnasionale regerings bring 'n publieke keusemeganisme teweeg. Die keusemeganisme beteken dat burgers 'n keuse kan uitoefen ten opsigte van die verskeidenheid dienste- en belastingpakkette wat beskikbaar is. Hierdie openbare keusemeganisme kan selfs die keuse van burgers ten opsigte van woongebied beïnvloed. Verskeidenheid van beleid impliseer dat die standarde van dienslewering en belastinglaste van burgers verskillend is, afhangend van waar hulle woonagtig is. Twee burgers van dieselfde land met presies dieselfde belasting- en dienstepakketvoorkeure kan dus moontlik verskillende vlakke van dienste en belastinglaste hê, afhangende van waar hulle woonagtig is.
- Tweedens, verskeidenheid van beleid bevorder innovasie. Desentralisasie maak voorsiening dat subnasionale regerings met verskillende beleide kan eksperimenteer. Desentralisasie bring dus teweeg dat daar nie een, uniforme sentrale ingestelde beleid is nie, maar 'n verskeidenheid beleidsbenaderinge tussen die subnasionale eenhede. Die gevolg hiervan is dat ander subnasionale

eenhede ook kan eksperimenteer met die suksesvoller beleid en dat dit selfs daartoe kan lei dat die nasionale regering dit aanvaar.

Rondinelli (1981:136) steun genoemde redenasie en stel dit dat desentralisasie tot meer buigbare, innoverende en kreatiewe administrasie lei. Plaaslike en streekseenhede het volgens hom 'n groter geleentheid om innovasies te toets en met nuwe beleid en programme in sekere areas te eksperimenteer sonder om dit te regverdig vir die hele land. Indien die beleid dus nie suksesvol sou wees nie, sou dit beperk wees tot 'n klein gebied en indien dit wel suksesvol sou wees, kan die voorvereistes vir die sukses getoets word en gedupliseer word in ander gebiede in die land.

Opsommend dra desentralisasie van besluitneming by tot die uitbreiding van verbruikerskeuse sowel as innoverende denke op die plaaslike of streeksvlak.

2.5.3 Politieke deelname

Volgens Miller (2002:8) fasiliteer 'n gedesentraliseerde regeringstruktuur politieke deelname van burgers en die uitruil van inligting omtrent plaaslike behoeftes en dien dit ook as voerkanaal van politieke eise vanuit die plaaslike gemeenskap na die nasionale ministeries.

Smith (1985:5) stel dit dat desentralisasie:

- regerings nader bring aan die mense op grondvlak;
- voorsiening maak vir beter dienste aan verbruikers;
- vryheid, gelykheid en welsyn bevorder; en
- dien as opleidingsgrond vir publieke deelname en politieke leierskap, beide plaaslik en nasionaal.

Ter opsomming kan dit dus gestel word dat desentralisasie van besluitneming openbare deelname bevorder, politieke debat en opvoeding aanmoedig en sodoende ook politieke leiers ontwikkel.

2.5.4 Magsbalanserende kragte

Rondinelli (1981:136) is van mening dat met betrekking tot ontwikkelende lande, desentralisasie daartoe kan lei dat alternatiewe maniere van besluitneming geskep word wat die invloed wat plaaslike elites op plaaslike ontwikkelingsinisiatiewe het, kan teenwerk. Plaaslike elites staan dikwels onsimpatiek teenoor die nasionale ontwikkelingsbeleid en -inisiatiewe ten opsigte van armer groepe in die landelike gemeenskappe en desentralisasie kan dit dus help teenwerk.

Dit kan dus gestel word dat gedesentraliseerde besluitneming of gedesentraliseerde strukture gebruik kan word om demokrasie te beskerm en om die gedrag van die sentrale regering of die plaaslike elites te beïnvloed of selfs teen te staan.

Miller (2002:7) is van mening dat desentralisasie, soos dit voorkom in sterk en outonome stelsels van plaaslike regering, verskeie voordele bied as 'n model van staatsbestuur of publieke administrasie. Die voordele van desentralisasie aanvaar dat desentralisasie die vorm aanneem van 'n sterk, outonome en deelnemende model van plaaslike staatsbestuur (*governance*), wat uitgebreide en werklike magte geniet vir plaaslike selfbestuur en om aan die spits te staan van die plaaslik volhoubare ontwikkelingsproses.

2.5.5 Raamwerk vir plaaslik volhoubare ontwikkeling

Miller (2002:7) is van mening dat desentralisasie, insluitend fiskale desentralisasie, 'n raamwerk voorsien wat plaaslik volhoubare ontwikkeling deur alle streke in 'n land fasiliteer en stimuleer, as gevolg van die volgende:

- Fiskale desentralisasie sal die huidige praktyke omkeer wat hulpbronne onttrek vanuit die periferie en dit by die middelpunt konsentreer. Meer hulpbronne sal dus behoue bly op die plaaslike vlak en sodoende help om plaaslike ekonomieë te bevorder en te stimuleer en ook om beskikbaar te wees om plaaslike ontwikkelingsinisiatiewe te ondersteun.
- Meer funksies sal verrig word op plaaslike vlak, waardeur geleenthede geskep word vir plaaslike persone met tegniese, bestuurs- en

leierskapsvaardighede om in die streek te bly. Sodoende sal die stedelike/landelike dreinerings van kundigheid verminder word en die plaaslike kapasiteit om plaaslike sake te bestuur en aan die spits te staan van plaaslike ontwikkeling, bevorder word.

- Devolusie bemagtig elke streek om na goeie inisiatief te neem vir hulle eie ontwikkeling. Deur dit te doen, word hulle kans gegee om hulle eie plaaslike geleenthede, inheemse hulpbronne en vergelykende voordele te verken waarop ontwikkeling baseer kan word. Ontwikkeling word daarom plaaslik gedryf, eerder as deur eksterne agente wat vasgevang is met ander prioriteite en wat weinig weet van die plaaslike potensiaal vir ontwikkeling.
- Beplanning vir plaaslik volhoubare ontwikkeling word bewerkstellig deur 'n deelnemende proses waar vennote 'n gesamentlike visie vir plaaslike ontwikkeling smee en saamstem omtrent doelwitte, strategieë en planne om die doelwitte te bereik en die visie te laat realiseer. Devolusie is noodsaaklik tot hierdie benadering, en ontwikkelingsplanne wat deur so 'n proses tot stand gekom het, sal die volle ondersteuning van die plaaslike gemeenskap geniet en 'n groter moontlikheid hê om te realiseer as sentraal geproduseerde planne wat aan die noodlot oorgelaat word.

2.5.6 Konsentrasie van mag

Devolusie verteenwoordig die effektiwste manier om oormatige konsentrasie van mag by die middelpunt te betoel. Oormatige konsentrasie van mag by die middelpunt is skadelik vir 'n model van goeie staatsbestuur wat gebaseer is op openlikheid, deursigtigheid en billikheid.

2.5.7 Kapasiteitsbou

Desentralisasie vergroot die moontlikheid vir kapasiteitsbou in die samelewing. Swak kapasiteit is een van die hoofbeperkinge tot nasionale ontwikkeling en goeie staatsbestuur. Die outoritêre, oorgesentraliseerde model van staatsbestuur of publieke administrasie is 'n hoofinhibeerder van kapasiteitsontwikkeling, omdat dit die aantal mense wat toegelaat word om 'n betekenisvolle rol in die proses te speel, verminder. 'n Gedesentraliseerde, deelnemende model van staatsbestuur vermeerder die geleentheid vir

betrokkenheid dramaties en laat ruimte vir persone om op verskillende vlakke 'n bydrae te lewer (Miller, 2002:10).

Titus (2003:17-20) redeneer dat demokratiese en ontwikkelende plaaslike regering afhang van verantwoordelike en aanspreeklike amptenare, raadslede en frontliniewerkers, en ook goeie verhoudinge tussen hulle en die burgers van 'n munisipaliteit. Elkeen van hierdie partye sal nuwe rolle en verantwoordelikhede moet vervul waarvoor daar tans nie die nodige tegniese, finansiële, administratiewe en bestuurskapasiteit bestaan nie.

Kapasiteitsbou is dus, volgens Titus (2003:17-20), een van die belangrike hulpmiddels tot die beskikking van plaaslike regerings om die gapings te oorbrug tussen wat van hulle verwag word en wat hulle in staat is om te kan lewer. Plaaslike regering en sy raadslede, amptenare en frontliniewerkers handel direk met die burgers. Om dié rede sal plaaslike regering altyd beoordeel word, nie net in terme van die 'harde' vaardighede benodig vir die effektiewe bestuur van munisipaliteite nie (byvoorbeeld tegniese, administratiewe en finansiële prestasievaardighede), maar ook in terme van sy gesindheid jeens sy burgers.

Titus (2003:17-20) redeneer dat plaaslike regeringsverteenwoordigers by alle vlakke dus demokratiese agente is en daarom oor 'n wye reeks 'sagte' vaardighede moet beskik, insluitend vaardighede ten opsigte van kommunikasie, konfliktoplossing en mentorskap. Hierdie sagte vaardighede moet onderrig word binne die konteks van munisipaliteite se werklike, uiteenlopende gemeenskappe. Beide dimensies van vaardighedsontwikkeling (sagte en harde vaardighede) moet nie oor die hoof gesien word wanneer munisipaliteite se kapasiteitsboubehoeftes oorweeg word nie.

2.5.8 Beginsels van aanspreeklikheid, deursigtigheid en openlikheid

'n Gedesentraliseerde, deelnemende model van plaaslike staatsbestuur kweek aanspreeklikheid, deursigtigheid en openlikheid en plaas druk op die aanneem van hoë etiese standaarde in die uitvoer van openbare aangeleenthede. Voorbeelde van hoe die model bydra tot die bereiking van hierdie beginsels van goeie staatsbestuur, is volgens Miller (2002:10-11) soos volg:

- In hierdie model speel die burgerlike samelewing 'n aktiewe rol in die beleidmaking met betrekking tot die voorsiening van dienste en ander aspekte van plaaslike regering, deel daarom inligting en het ook 'n goeie begrip van aangeleenthede en feite omtrent die genoemde aangeleenthede. Dit gee aan die burgers 'n kennisbasis om krities die prestasie van plaaslike regering in hulle areas te kan beoordeel.
- Om deelname deur die burgerlike samelewing te ontlok, sal plaaslike regerings wat hierdie praktyk toepas gewoonlik maatreëls aanneem wat aanspreeklikheid, openlikheid en deursigtigheid bevorder in die verrigting van hulle sake, byvoorbeeld:
 - die koöptering van burgerlikesamelewing-verteenwoordigers op komitees;
 - die oopstel van raads- en komiteevergaderings;
 - die hou van dorpsvergaderings;
 - die bespreking van begrotingsopsies met burgers; en
 - die publisering van jaarverslae of periodieke verslae.

2.6 Moontlike nadele van desentralisasie

Nieteenstaande die vele voordele van desentralisasie, gaan hierdie model van staatsbestuur nie gepaard sonder potensiële risiko's en nadele nie. Dit is belangrik dat daar 'n begrip bestaan omtrent die nadele en moontlike risiko's verbonde aan desentralisasie sodat die toepaslike voorsorgmaatreëls getref kan word. Moontlike nadele en risiko's verbonde aan desentralisasie en die impak daarvan op dienslewering word in die volgende sewe onderafdelings bespreek.

2.6.1 Ongelykhede en verspreiding van hulpbronne

Interstreeksongelykhede en intranasionale armoedegapings kan vergroot en polities destabiliserende magte kweek. Omdat verskillende streke verskillend bedeel is in terme van natuurlike hulpbronne, vlak van ekonomiese aktiwiteite,

grondwaardes, ensovoorts, sal sommige plaaslike jurisdiksies meer inkomste as ander genereer en aan hulle inwoners meer en beter kwaliteit dienste bied as diegene in armer gebiede. Die behoefte aan gelyke verspreiding van beskikbare hulpbronne om sodanige ongelykhede te vermy, word dikwels aangevoer om sentralisasie te probeer regverdig. Die argument laat egter na om die aansienlike aansporing- en ontwikkelingsvoordele wat ontstaan, te erken wanneer streke toegelaat word om inisiatief te neem oor hulle eie ontwikkeling en voordeel kan trek uit enige gewin wat behaal word. Terselfdertyd kan die potensieel destabiliserende uitwerking van te wyd uiteenlopende ongelykhede tussen streke nie oor die hoof gesien word nie. Die uitdaging vir desentralisasiesprogramme is dus om reëlins te probeer tref om te sorg dat elke streek na goeie inisiatiewe sal onderneem en self daaruit voordeel kan trek, terwyl daar tog meganismes in plek geplaas word om teen die wyd uiteenlopende ongelykhede tussen die streke te waak (Miller, 2002:11-12).

2.6.2 Toewysing van mag

Desentralisasie beteken dat 'n hoë risiko van hulpbronne- of magtoewysing by plaaslike elites of spesiale belangegroepes kan plaasvind. Sonder die tref van voldoende voorsorg bestaan daar 'n risiko dat invloedryke elites in staat kan wees om hulpbronne of magte op te eis wat aan plaaslike owerhede toegeken is en dit dan te gebruik tot hulle eie gewin of voordeel. Om dié rede is dit noodsaaklik dat wanneer desentralisatiereëlins getref word, voorsiening gemaak word om te verhoed dat die proses gekaap word deur enige enkele groep of 'n klein elite (Miller, 2002:11-12).

2.6.3 Ekonomie van skaal

'n Argument wat volgens Schroeder en Andrews (2003:22-23) en Miller (2002:12) dikwels aangevoer word ten gunste van sentralisasie, is ekonomie van skaal. Aanhangers van dié argument is van mening dat die sentrale lewering van die meeste dienste gewoonlik doeltreffender is, veral in relatief klein state, as gevolg van moontlike besparings wat kan ontstaan met verminderde oorhoofse koste, grootmaataankope en ander areas van kostebesparings. Aannames van sogenaamde verhoogde doeltreffendheid en kostebesparing is dikwels ver verwyder van die werklikheid, omdat daar uitgebreide skakels van toesighouding/bevel bestaan en verafgeleëheid van die plaaslike situasie.

Hierdie faktore lei tot hoër koste, wat die moontlike besparings kan uitskakel en voorts word die waarde van plaaslike betrokkenheid buite rekening gelaat, wat ook in finansiële terme omgeskakel behoort te word.

Met uitbalansering blyk desentralisasie eerder te lei tot groter doeltreffendheid en ook meer kostedoeltreffend te wees. Daar bestaan egter situasies waarin 'n sekere graad van sentralisasie wel sal lei tot groter doeltreffendheid. Die ideale benadering sal egter wees om dié aktiwiteite te identifiseer wat sal voordeel trek uit sentralisasie, byvoorbeeld grootmaataankope, hoëvlak- plaaslike kundigheid, navorsing en ontwikkeling en om dit te onderskei van dié aktiwiteite wat doeltrefferder bestuur kan word deur desentralisasie op plaaslike vlak, naamlik dienslewering, keuse en implementering (Miller, 2002:12).

2.6.4 Misbruik van gesag

Misbruik van gesag as gevolg van onvoldoende toesighouding of swak aanspreeklikheidsmeganismes hou 'n werklike risiko in vir devolusie. Dit kan gebeur as die sentrale regering se toesighouding/aanspreeklikheidsfunksie verwyder word as gevolg van die nuwe outonome status van plaaslike regerings, maar geen alternatiewe meganisme vir aanspreeklikheid in plek geplaas word nie. Gevolglik is dit belangrik dat spesifieke aandag geskenk word aan aspekte van aanspreeklikheid/oorsig met die toekenning van groter outonomie aan plaaslike regerings. Dit kan wetgewing insluit om deursigtigheid en openlikheid te verseker in die uitvoer van plaaslike aktiwiteite en nuwe meganismes vir aanspreeklikheid, soos die bemagtiging van die siviele samelewingsentiteite om die waghondfunksies te verrig. Waar devolusie egter binne die raamwerk van deelnemende plaaslike regering is, word die risiko van gebrekkige aanspreeklikheid verminder, omdat die siviele samelewing vennote op sodanige meganismes sal aandrang of dit voorsien (Miller, 2002:7-8).

2.6.5 Onvoldoende implementeringsreëlins

Onvoldoende implementeringsreëlins kan lei tot ongelykheid tussen die inkomste beskikbaar en die mandaatverantwoordelikhede en funksies van plaaslike regerings, wat hulle as oneffektief kan bewys of hulle in diskrediet kan bring. Daar bestaan baie voorbeelde van haastig-bedagte skemas vir desentralisasie of plaaslike regeringshervorming, wat, omdat dit nie deurdink is

nie, misluk of in diskrediet gebring word as gevolg van tekortkominge in beplanning- of implementeringsreëlins. 'n Kernvereiste vir desentralisasie is daarom sorgvuldige beplanning- en implementeringsreëlins. Gegewe die komplekse aard van die meeste desentralisasie- en plaaslike regeringsinisiatiewe, is 'n loodsprojekbenadering dikwels verstandig.

2.6.6 Potensiële konflik

Devolusie skep die potensiaal vir konflik tussen plaaslike en nasionale belange. Met elke streek wat oor die middele beskik om sy eie spesifieke belange te identifiseer, kan botsende belange tussen plaaslike vlak en nasionale vlak ontstaan. Sodanige konflik is nie noodwendig nadelig nie, omdat dit kan help om te verseker dat wanneer beleid of 'n rigting van aksie ontstaan, die belange en bekommernisse van al die streke in ag geneem word en toepaslik aangespreek word. Indien dit egter nie oordeelkundig bestuur word nie, kan dit destabiliserend word en daarom is 'n belangrike aspek van enige desentralisasieoorwegings die skep van 'n toepaslike raamwerk vir die oplossing van sodanige konflik (Miller, 2002:13).

2.6.7 Meer komplekse vorm van regering

Desentralisasie verteenwoordig 'n meer komplekse vorm van regering. Die skep van verskillende vlakke van regering bring kompleksiteite met betrekking tot rol, funksies, verhoudinge, inkomste en magdeling. Die mees kontroversiële aangeleentheid is gewoonlik verwant aan finansies en mandate. Definisies van rolle en funksies en/of verhoudinge tussen die verskillende vlakke van regering of aktiwiteite is kritiek tot 'n suksesvolle oefening (Miller, 2002:13).

2.7 **Gevolgtrekking**

Desentralisasie is 'n komplekse begrip en word deur regerings tydens hulle hervormingsprogramme nagestreef om sekere doelwitte te bereik, byvoorbeeld demokratisering, sosiale en ekonomiese ontwikkeling, doeltreffendheid van administrasie, nasiebou en vryheid.

Sentrale regerings en/of streeksregerings kan magte en funksies afwentel na verkose plaaslike regeringseenhede in 'n aantal vorme, naamlik deur middel van

dekonsentrasie, delegasie of devolusie. Die vorm of die graad van desentralisasie van mag hang egter van 'n aantal faktore af, byvoorbeeld die politieke stabiliteit en eenheid in 'n land, die politieke stelsel van 'n land, finansiële kapasiteit en personeelkapasiteit van plaaslike regeringseenhede en die doeltreffendheid van plaaslike administrasie.

Desentralisasie hou bepaalde voordele, maar ook nadele, in en hulle moet voortdurend teen mekaar opgeweeg word, omdat daar nie 'n bloudruk bestaan vir watter sektore desentralisasie moet nastreef nie en omdat daar te veel faktore is wat in ag geneem moet word (insluitend historiese, politieke en kulturele faktore en ook verskille in ekonomiese toestande). Dit wil egter voorkom of desentralisasie 'n oorwegend positiewe impak op dienslewering het. Die moontlike risiko's of nadele verbonde aan desentralisasie moet egter altyd in gedagte gehou word en gebruik word om toepaslike voorsorgmaatreëls te tref.

Die volgende hoofstuk bespreek desentralisasie in Suid-Afrika in die verskillende vlakke van regering sedert die totstandkoming van die demokratiese staat in 1994.

HOOFSTUK 3

DESENTRALISASIE IN SUID-AFRIKA SEDERT DEMOKRASIE

3.1 Inleiding

In hierdie hoofstuk word die Suid-Afrikaanse model van desentralisasie in die verskillende vlakke van regering sedert die totstandkoming van die demokratiese staat in 1994, bespreek. Volgens Titus (2003:20) word Suid-Afrika se regeringstelsel tans hersien en kyk ons na hierdie uitdaging deur in gedagte te hou dat regeringsinstellings oor die wêreld heen herstruktureer om aan die uitdagings wat deur die 21ste eeu gestel word, te voldoen. Voorts is ons ook bewus van die globale tendens jeens die herstrukturering van staatsbestuur wat plaasvind binne die tweeledige druk uitgeoefen deur globalisasie en desentralisasie.

Cloete (2001:76-79) stel dit dat daar daar in Suid-Afrika 'n omvattende integrasie en herontwerp van die staat en samelewing struktureel, funksioneel en waarde-gewys plaasgevind het. Omdat die hervormings op plaaslike en nasionale vlakke van regering parallelle prosesse tot mekaar is, moes ook plaaslike owerheidsorganisasies deur drie onderskeie fases van hervorming, soortgelyk aan die transformasieproses op nasionale vlak, gaan.

Na aansienlike debat oor of 'n demokratiese Suid-Afrika konstitueer moet word volgens federale uitgangspunte, het die Grondwet, 1996 drie aparte, interafhanklike en interverwante sfere van regering daargestel. Die Suid-Afrikaanse model van samewerkende regering het die Duitse model van samewerkende regering gevolg en beklemtoon meewerking, provinsiale lewering van nasionale beleid en provinsiale verteenwoordiging by die kern. Die implementering van hierdie model met nuwe instellings, akteurs en prosesse was egter moeilik, aangesien die regerende party sterk ten gunste van 'n gesentraliseerde beleid was en omdat provinsies en plaaslike regerings oor swak politieke, administratiewe en fiskale kapasiteit beskik het (Murray & Simeon, 2003:1).

Volgens voorsienings gemaak in die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993, Wet 209 van 1993 (hierna genoem die Oorgangswet, 1993), geskied die omvorming van plaaslike regerings in drie onderskeie fases wat soortgelyk is aan die nasionale transformasieproses. Daar bestaan dus parallels tussen die transformasie op nasionale en dié op plaaslike vlakke van regering (Cloete, 1995:6).

In die volgende onderafdelings gaan die transformasieproses op streeksvlak en plaaslike vlakke van regering bespreek word, waarna 'n bespreking volg van die interowerheidstelsel, die wetlike raamwerk en burokratiese hervormings.

3.2 Transformasieproses by die verskillende vlakke van regering

Die fases van transformasie in Suid-Afrika geskied volgens Cloete (1995:6) in die volgende fases:

Tabel 3.1: Fases van transformasie in Suid-Afrika

NASIONALE VLAK	PLAASLIKE VLAK
'Transit appointed'-periode <ul style="list-style-type: none"> • Multiparty-onderhandelinge • CODESA (Co-ordinating Democratic Executive of South Africa) • UOK (Uitvoerende Oorgangskomitee) 	Pre-interimperiode <ul style="list-style-type: none"> • Multiparty-onderhandelinge • Plaaslike forums • TMC/TLC/LCC (Metropolitaanse Oorgangsraad/Plaaslike Oorgangsraad/Plaaslike Koördinerende Oorgangskomitee)
Interim verkose periode <ul style="list-style-type: none"> • Nasionale verkiesings (April 1994) • Verkose Interimparlement • Regering van Nasionale Eenheid (vyf jaar) 	Interimperiode <ul style="list-style-type: none"> • Plaaslike verkiesings (Oktober 1995 – April 1996) • Verkose Interim Plaaslike Owerhede • Regering van Plaaslike Eenheid (drie tot vyf jaar)
Finale demokratiese fase <ul style="list-style-type: none"> • Finale Grondwet • Finale Regeringsmodel 	Finale fase <ul style="list-style-type: none"> • Finale Plaaslike Regeringsgrondwet • Finale Plaaslike Regeringsmodel

Die nasionale onderhandelingsproses gedurende bogenoemde pre-interimperiode het volgens Wittenberg (2003:32) plaasgevind teen 'n agtergrond van die volgende harde feite:

- Die apartheidsstaat was nie militêr verslaan nie en daarom moes gepaste waarborge gegee word vir die posbekerers van die sentrale staatsburokrasie omtrent hulle toekoms.
- Die bantoestans moes herinkorporeer word in die land, maar hulle burokrasieë het ook waarborge van aanstelling in poste verwag.
- Die 'townships' en 'peri-urban'-gebiede is saamgebring in een stelsel van stedelike administrasie.
- Die Nasionale Party en verteenwoordigers van ander minderheidsgroepe was gekant teen 'n sterk unitêre staat, met die aanname dat konsessies wat voorheen bekom is en waarborge wat gegee is, nie maklik afgedwing kon word nie.

Die aangeleentheid is verder gekompliseer deurdat 'n aantal bantoestanleiers tydens die nasionale onderhandelingsproses na die African National Congress (ANC) oorbeweeg het. Die koste van hierdie alliansies het beteken dat die bantoestانبurokrasieë 'n betekenisvolle rol gegee moes word en voorts het die ANC nie behaer daaruit geput om te moes regeer met 'n onsimpatieke sentrale siviele diens nie. Gevolglik is daar na die bantoestانبurokrasieë begin kyk vir geloofwaardige swart burokrate (Wittenberg, 2003:32).

3.2.1 Streeksvlak

Die ANC was van mening dat 'n streeksdispensasie moontlik die beste manier was waarop die nasionale burokrasie beheer kon word, sowel as 'n manier om die bantoestanleiers te kon inkorporeer. Inaggenome laasgenoemde, het dit nie veel geneem om die 'ontwikkelingstreke' saam te bring as die basis vir die nuwe provinsiale dispensasie nie. Die doelwit van hierdie streke was eksplisiet om oor grense heen te kon beplan en om dit op 'n wyse te kon doen dat dit ekonomies betekenisvolle entiteite verteenwoordig. Om hierdie provinsies 'tande' te gee, is

daar aansienlike funksies aan hulle in die nuwe grondwet toevertrou (veral met betrekking tot sosiale dienste). Die ANC het egter spesifiek daarop aangedring dat dit nie eksklusief provinsiale funksies moes wees nie; intendeel, die sentrale regering het oorhoofse beleidmaking en koördinerende funksies behou. Op hierdie wyse het Suid-Afrika se weergawe van die Duitse stelsel van ooreenstemmende jurisdiksie tot stand gekom. Verkeuse in die nuwe provinsies het saamgeval met die nasionale verkeuse van 1994. Die ANC het beheer verkry oor al die provinsies, behalwe die Wes-Kaap en KwaZulu-Natal (Wittenberg, 2003:32-33).

3.2.2 Plaaslike vlak

Transformasie op die plaaslike vlak van regering was 'n aansienlik uitgerekte proses en het in 1993 begin met die skep van 'n reeks 'onderhandelingsfora' met die Oorgangswet, 1993. Hierdie fora het effektief interim plaaslike owerhede geword en hulle taak was beide om te beraadslaag omtrent die gepaste postapartheidsvorm van die munisipaliteite en om die munisipaliteite te bestuur totdat die postapartheidsinfrastruktuur in plek was. Hierdie interimfase het tot 'n einde gekom met die plaaslike regeringsverkeuse gehou in 1995 vir Plaaslike Oorgangsrade (Transitional Local Councils - TLCs) en Metropolitaanse Oorgangsrade (Transitional Metropolitan Councils - TMCs). Stemming het op 'n wyksbasis geskied, maar die weging van verteenwoordiging binne die raad was sodanig dat die helfte van die wyke afkomstig sou wees uit die vorige wit munisipaliteite en die helfte van die wyke uit die ander areas. In die meeste gedeeltes van die land sou wit belange daarom oorverteenwoordig wees. Een ander nuwe ontwikkeling was dat sedert 1995 Suid-Afrika 'muur-tot-muur-munisipaliteite' gehad het. Waar landelike gebiede onder die vorige dispensasie nie plaaslike regerings gehad het nie, het plaaslike owerhede onder die nuwe stelsel oraloor bestaan. Een van die probleme wat egter geskep is deur hierdie nuutgeskepte munisipaliteite, was dat hulle nie oor die nodige administratiewe infrastruktuur of 'n gevestigde belastingbasis beskik het nie, aangesien landelike eiendom nie waardeur of belas is nie (Wittenberg, 2003:32-33).

Die oorgangsperiode het tot 'n einde gekom met die munisipale verkeuse van 2000. Teen hierdie tyd het die Grondwet van 1996 reeds die raamwerk neergelê vir plaaslike regering. Dit is verder vorm gegee deur die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998, Wet 117 van 1998 (hierna verwys as die

Munisipale Strukturewet, 1998) wat dit stel dat daar drie tipes plaaslike regering sou bestaan: tipe A (metropolitaanse rade), tipe B (plaaslike rade) en tipe C (distriksrade). Metropolitaanse rade moes die funksies van B- en C-munisipaliteite kombineer. Buite die hoofmetropolitaanse gebiede het plaaslike regering egter 'n meer uitgebreide tweevlakstelsel geword. Voorts het die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening, 1998, Wet 27 van 1998 (hierna verwys as die Afbakeningswet, 1998), voorsiening gemaak vir die herafbakening van alle munisipaliteite in die land. Dit het gelei tot die rasionalisasie van die 843 munisipaliteite na 284 munisipaliteite: ses tipe A-, 231 tipe B- en 47 tipe C-munisipaliteite.

Die distrikte is ook herafgebaken. Die rasgeweege wyse van afbakening van munisipale wyke is mee weggedoen en volle demokratisering het daarom slegs met die munisipale verkiesings van 2000 plaasgevind. Elk van die drie herstruktureringsoefeninge het gelei tot die herskommeling van departemente tussen munisipaliteite. Die herskommeling is nog nie voltooi nie. In 2002 het provinsiale regerings 'n stel bepalings uitgevaardig omtrent die toewysing van verantwoordelikhede tussen distrikte en tipe B-munisipaliteite. In sommige gevalle waar 'n tipe B-munisipaliteit 'n funksie moet oorhandig aan die distrik, sal dit personeelhervestigingsimplikasies inhou (Wittenberg, 2003:34).

3.3 Interowerheidstelsel

Die huidige interowerheidstelsel bestaan volgens Wittenberg (2003:34) effektief uit vier vlakke (uitgesonderd die metropolitaanse gebiede waar daar slegs drie is), naamlik:

- *Nasionale regering* het verantwoordelikheid vir sekuriteit (weermag en polisie) en nasionale ekonomiese beleid sowel as vir die oorhoofse rigting gee aan die maatskaplikedienste-departemente;
- *Provinsiale regering* administreer die belangrikste sosiale dienste: opvoeding, gesondheid en oordragbetalings (byvoorbeeld sosiale pensioene en kindersorgtoelaes);
- *Distriksrade*, in sommige gevalle, organiseer water- en rioolretikulasie en ander grootmaatinfrastruktuur, terwyl daar in ander gevalle nie 'n duidelike

rasionaal bestaan nie en hulle optree as munisipale diensverskaffers indien die samestellende munisipaliteite nie oor die kapasiteit beskik om hulle mandaat te volbring nie;

- *Munisipaliteite* speel 'n kernrol in die voorsiening van basiese dienste, spesifiek water, riool, vullisverwydering, elektrisiteit en stadsbeplanning.

Die Departement van Staatkundige Ontwikkeling (1998,1-4) som Afdeling C van die Witskrif op Plaaslike Regering, Maart 1998 (hierna verwys as die Witskrif, 1998) soos volg op met betrekking tot die sleutelrolle van die drie sfere van regering:

Tabel 3.2: Sleutelrolle van die drie sfere van regering

SLEUTELROL	NASIONAAL	PROVINSIAAL	PLAASLIK
Beplanningsontwikkeling	Verantwoordelik vir die ontwikkeling van die algemene raamwerk vir maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling in die land.	Verantwoordelik vir die ontwikkeling van 'n ontwikkelingsraamwerk vir elke provinsie – dit staan bekend as Strategie vir Provinsiale Groei en Ontwikkeling.	Munisipaliteite is verantwoordelik vir die ontwikkeling van ontwikkelingsplanne vir hulle gebiede – dit staan bekend as geïntegreerde ontwikkelingsplanne. Hierdie IDP's moet met die Strategie vir Provinsiale Groei en Ontwikkeling saamwerk.
Wette en regulasies	Verantwoordelik vir die ontwikkeling van die algehele wetgewende raamwerk (die wette) vir plaaslike regering. Die Witskrif is deel van hierdie wetgewende proses.	Vaardig, in ooreenstemming met nasionale wette, wette en regulasies vir plaaslike regering uit om in provinsiale en plaaslike behoeftes te voorsien.	Vaardig ordonnansies uit en reguleer grondgebruik, plaaslike tariewe, straathandel, ensovoorts.
Vermoëbou	Verantwoordelikheid vir die bou van vermoë van munisipaliteite sodat hulle hulle eie sake kan behartig en hulle werksaamhede doeltreffend kan verrig.	Voorsien munisipaliteite van opleiding en vermoëbou. Hulle sal deur provinsiale opleidingstrukture en georganiseerde plaaslike regering werk. Hulle sal ook tegniese bystand bied vir dinge soos die ontwikkeling van IDP's.	Munisipale rade het 'n plig om hulle personeel deur opleiding en ander maatreëls op te lei.

SLEUTELROL	NASIONAAL	PROVINSIAAL	PLAASLIK
Finansies	Bestuur die stelsel van interregering fiskale verhoudinge. Hierdie sfeer van die regering sal wette uitvaardig oor aangeleenthede soos munisipale begrotings en die billike verdeling van nasionale inkomste wat aan munisipaliteite sal gaan.	Moniteer die finansiële gesondheid van munisipaliteite en tree tussenbeide indien finansies ongesond raak.	Munisipale rade is verantwoordelik vir die opstel van vyfjaar- finansiële planne en jaarlikse begrotings, die stel van tariewe, meterdienste, kredietbeheer en die invorder van inkomste en om toe te sien dat die armes die 'billike verdeling' ontvang, ensovoorts.
Monitering	Produseer 'n algehele stelsel vir die monitering van plaaslike regering om te verseker dat inligting akkuraat is en dat daar geen duplisering in verslagdoening is nie.	Moniteer munisipaliteite ooreenkomstig die nasionale monitering-stelsel. Dit is om te verseker dat daar hoë standaarde van regering en van diens aan die publiek is.	Stel sleutelprestasie-aanduiders en doen gereeld daarvoor verslag.
Intervensie	Kan riglyne verskaf vir intervensie wanneer munisipaliteite probleme ondervind en kan as laaste uitweg self tussenbeide tree.	Kan tussenbeide tree indien 'n munisipaliteit versuim om sy grondwetlike pligte uit te voer. Indien 'n provinsiale regering 'n munisipale werksaamheid oorneem, moet hy toesien dat die Raad so gou moontlik weer vir daardie werksaamheid verantwoordelikheid kan neem.	Tree korrekatief op in ooreenstemming met LUR-aanbevelings of instruksies.

3.4 Wetlike raamwerk

Volgens Murray en Simeon (2003:3) en Wittenberg (2003:36) word Suid-Afrika se desentralisasieprogram deur die Grondwet van 1996 gerig. Die Grondwet stipuleer dat daar drie sfere van regering sal wees en lys die verantwoordelikhede van elkeen. By die meeste van die belangrike funksies bestaan daar 'n oorvleueling in jurisdiksie tussen nasionale, provinsiale en plaaslike vlakke van regering. Munisipaliteite het egter die eksklusiewe mag om wette te maak met betrekking tot strande, begraafplase en hondelisensies. Die

belangrikheid van die grondwetlike voorsiening vir hierdie vlakke is dat die sentrale regering dit nie bloot kan afskaf of eensydig die aard van 'n spesifieke provinsie of munisipaliteit kan verander nie.

3.5 Burokratiese hervorming

Met die hervorming van die plaaslike regeringstelsel moes verskillende burokrasieë saamsmelt om nuwe munisipaliteite te vorm en gedeeltes van sommige bestaande burokrasieë moes afgstig na nuwe gebiede. Heeltemal nuwe burokrasieë is sodoende geskep in plekke waar daar nooit voorheen plaaslike owerhede was nie. Parallel tot hierdie veranderinge het 'n aantal munisipaliteite korporatiseringsoefeninge deurgaans deur aparte diensverskaffers te skep om met sekere funksies te handel. So byvoorbeeld het die Stad Johannesburg aparte diensverskaffers geskep om te handel met vullisverwydering, elektrisiteit en waterretikulasie. In 'n aantal gevalle (wat sterk teengestaan is) het munisipaliteite privaat diensverskaffers gekry om byvoorbeeld waterskemas te bestuur. Dit is bewerkstellig omdat inkomstegenerering 'n probleem is by menige plaaslike owerheid (Wittenberg, 2003:43).

3.6 Die politieke stelsel

Tot dusver het die hoofstuk gefokus op hoe die stelsel van desentralisasie werk op die formele vlak, die wetlike raamwerk en die burokratiese stelsel. Hoe die politieke stelsel in die praktyk opereer, word egter kritiek beïnvloed deur die dominante politieke posisie van die African National Congress (ANC). Die nasionale wetgewer en die provinsiale wetgewers word almal verkies deur 'n proporsioneel verteenwoordigende stelsel. Dit verseker dat verteenwoordigers binne daardie liggame verkies word deur die partylys en nie direk verkies word nie. Proporsionele verteenwoordiging verseker dat die minderheidsbelange verteenwoordig word in al daardie liggame, maar dit gee ook aansienlike mag aan die mense in beheer van die partylys. Hierdie mag word heel dikwels uitgeoefen. Feitlik elke provinsiale premier in die ANC-beheerde provinsies is sedert 1994 deur sentrale tussentrede vervang. In sommige van hierdie gevalle was die tussentrede ontwerp om vetes tussen faksies binne die provinsie te beredder, en in ander gevalle om in te gaan op die persepsie van onvoldoende staatsbestuur of plaaslike korrupsie. In sommige ander gevalle was dit

veronderstel dat die toewysers van sentrale mag bekommerd was oor die tevoorskynkoming van 'n charismatiese streeksleier (Wittenberg, 2003:44-45).

Tans word dit algemeen binne ANC-kringe aanvaar dat provinsiale premiers en burgemeesters almal onder sentrale dissipline val. Die sentrale party kan dus persone ontplooi of herontplooi na hierdie posisies. Die ANC is 'n kwasi-federale liggaam, waar streeks- en plaaslike kongresse die mag het om hulle eie politieke leiers te verkies (Wittenberg, 2003:44-45).

3.7 Gevolgtrekking

Hierdie hoofstuk het 'n kort oorsig verskaf oor desentralisasie soos dit ondervind is in Suid-Afrika onder die demokratiese staat in die verskillende vlakke van regering gedurende die afgelope dekade. Suid-Afrika kan daarop roem dat die basiese instellings en prosesse reeds in plek gestel is vir 'n multivlakregering, naamlik dat drie aparte, interafhanklike en interverwante sferes van regering geskep is.

Die raamwerk wat gebore is uit 'n politieke onderhandelingsproses is nou reeds 'n gevestigde deel van die regeringstruktuur. Alhoewel die stelsel tekortkominge en moeilike uitdagings het om te oorkom, veral in die ontwikkeling van kapasiteit vir koördinerende en dienslewering, blyk dit wel volhoubaar te wees.

Die volgende hoofstuk gaan die Suid-Afrikaanse beleid wat desentralisasie-inisiatiewe op plaaslike regeringsvlak rig, bespreek. Kernelemente van die wetgewende en beleidsraamwerk in Suid-Afrika wat bespreek gaan word, sluit onder andere die volgende in:

- Grondwet, 1996;
- Witskrif op Plaaslike Regering, Maart 1998 (hierna verwys as die Witskrif, 1998);
- Munisipale Strukturewet, 1998;
- Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels, 2000, Wet 32 van 2000 (hierna verwys as die Munisipale Stelselswet, 2000);

- Provinsie Wes-Kaap 13089 - Verordening op Kaapstad Subrade, 2003; en
- Stad Kaapstad: Nuwe Subraad-ordonnansie en die Vestiging van 20 Subrade, 13 Mei 2003.

HOOFSTUK 4

SUID-AFRIKAANSE BELEID WAT DESENTRALISASIE- INISIATIEWE OP PLAASLIKE REGERINGSVLAK RIG

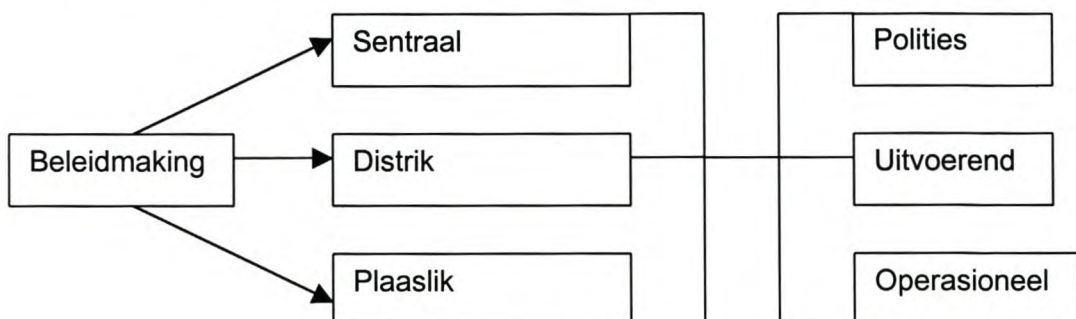
4.1 Inleiding

Leemans (1970:31) is van mening dat die ideologie onderliggend tot 'n land se politieke stelsel 'n groot invloed uitoefen op die struktuur en funksionering van sy stelsel van plaaslike regering en administrasie. Daarom is hy van mening dat stelsels ontwikkel word in ooreenstemming met die basiese ideologiese beginsels wat deur regerings aangeneem word. Sodanige ideologiese beginsels sal op hulle beurt weerspieël word in streeks- en plaaslike instellings en hulle verhouding tot die sentrale regering.

Gildenhuys, Fox en Wissink (1991:166) bevestig dat die politieke ideologie van 'n regering, spesifiek by sentrale regeringsinstellings in 'n unitêre staat (en daarom ook in Suid-Afrika), openbare besluitnemingstrukture op die laer vlakke beïnvloed. Die politieke beleid word volgens hom weer gesien as 'n voorloper tot uitvoerende, en laastens operasionele, beleid wat weer in 'n vertikale verhouding tot mekaar staan.

Die beleidmakingsproses en die vertikale verhouding waarin dit tot mekaar staan op die verskillende vlakke van regering, kan dus soos in meegaande figuur 4.1 skematies voorgestel word (Gildenhuys *et al.*, 1991:166).

Figuur 4.1 Beleidmakingsproses



Dienslewering op plaaslike regeringsvlak word dus beïnvloed deur beleid wat nasionaal, provinsiaal sowel as plaaslik gemaak word. Sou enige beleid ten opsigte van desentralisasie op nasionale vlak gemaak word, dan sal dit 'n impak hê op al drie vlakke van regering, naamlik nasionaal, provinsiaal en plaaslik.

Daar bestaan 'n wye reeks beleidsontwikkelinge in Suid-Afrika. Beleidsdokumente is omvangryk, maar in die onderafdelings wat volg, gaan slegs beleid wat 'n impak het op plaaslike regering en beleid rondom desentralisasie op plaaslike owerheidsektorvlak bespreek word. Dit sluit die volgende in:

- die Grondwet, 1996;
- die Witskrif, 1998;
- Munisipale Strukturewet, 1998;
- Munisipale Stelselswet, 2000;
- Provinsie Wes-Kaap 13089 – Verordening op Kaapstad Subrade, 2003; en
- Stad Kaapstad: Nuwe Subraad-ordonnansie en die Vestiging van 20 Subrade, 13 Mei 2003.

4.2 Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996, Wet 108 van 1996

Dit kan gestel word dat die Grondwet, 1996 desentralisasieherwings in Suid-Afrika rig deurdat daar in Hoofstuk drie, Artikel 40(1) voorsiening gemaak word vir drie sfere van regering, naamlik nasionaal, provinsiaal en plaaslik, wat onderskeidelik van mekaar, interafhanklik van mekaar, maar ook interverwant is aan mekaar. Voorts voorsien die Grondwet 'n totale transformasie van die plaaslike regeringstelsel. Hoofstuk sewe van die Grondwet handel spesifiek oor Plaaslike Regering en die plaaslike sfeer van regering word nie slegs geïnkorporeer as 'n geïntegreerde komponent van die demokratiese staat nie, maar dit voorsien en beskryf ook 'n nuwe, uitgebreide ontwikkelingsrol vir die plaaslike sfeer as 'n geheel en vir elk van die munisipaliteite wat die sfeer vorm.

Die volgende onderafdelings bespreek die status van plaaslike regering, die doelwitte van plaaslike regering en die vestiging van munisipaliteite. Daarna volg 'n bespreking van beleid wat 'n impak het op politieke en administratiewe desentralisasie.

4.2.1 Status van plaaslike regering

Volgens Artikel 151 van die Grondwet, 1996 kan die status van munisipaliteite soos volg beskryf word:

- die plaaslike sfeer van regering bestaan uit munisipaliteite, wat gevestig moet word vir die hele gebied van die Republiek;
- die uitvoerende en wetgewende owerheid van 'n munisipaliteit is gesetel in sy munisipale raad;
- 'n munisipaliteit het die reg om, op eie inisiatief, te regeer oor die plaaslike owerheidsaangeleenthede van sy gemeenskap, onderhewig aan nasionale en provinsiale wetgewing, soos voorsiening voor gemaak word in die Grondwet; en
- die nasionale of 'n provinsiale regering mag nie 'n munisipaliteit verhinder om sy magte uit te oefen of sy funksies te verrig nie.

Munisipaliteite het daarom die reg om te regeer in hulle gebiede van jurisdiksie, onderhewig aan die voorsienings binne toepaslike wetgewing, sonder inmenging deur ander sfere van regering.

Meyer (1998:11) is van mening dat 'n munisipaliteit uitvoerende magte het ten opsigte van, en 'n reg het om te administreer, die plaaslike owerheidsaangeleenthede neergelê in Artikel B van Bylae 4 en 5 van die Grondwet, 1996 en ook enige ander aangeleenthede aan hom toegewys deur nasionale of provinsiale wetgewing. Die plaaslike wetgewer word ook die mag gegee om ordonnansies uit te vaardig in soverre dit aangeleenthede aangaan waarvoor hy die reg tot administrasie het. Dit is sy magte en funksies waarby nie ingemeng mag word of in gevaar gestel mag word deur nasionale of provinsiale regerings nie.

4.2.2 Doelwitte van plaaslike regering

Artikel 152 van die Grondwet, 1996 stel dit dat die doelwitte van plaaslike regering is om:

- demokratiese en aanspreeklike regering vir plaaslike gemeenskappe te voorsien;
- dienste aan gemeenskappe op 'n volhoubare manier te voorsien en te verseker;
- sosiale en ekonomiese ontwikkeling te bevorder;
- 'n veilige en gesonde omgewing te bevorder; en
- die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in die sake van plaaslike regering aan te moedig.

Plaaslike regering is dus aanspreeklik vir die gemeenskap wat dit bedien om dit van dienste op 'n volhoubare wyse te voorsien, sosiale en ekonomiese ontwikkeling en 'n gesonde omgewing te bevorder, asook om gemeenskapsdeelname aan te moedig.

Provinsiale regerings het, volgens voorsiening gemaak in die Grondwet van 1996, sekere verpligtinge ten opsigte van die magte van monitering en toesighouding oor plaaslike owerhede. Beide nasionale en provinsiale regerings het ook wetgewende en uitvoerende gesag om toe te sien dat munisipaliteite effektief presteer en waar nodig dus sou kon intree op die funksionele en institusionele terreine van die plaaslike owerheid (Primstone, 1998:3).

Ter opsomming kan dus gestel word dat Suid-Afrika 'n demokratiese staat met 'n unitêre stelsel van regering is, bestaande uit drie aparte, interafhanklike en interverwante vlakke van regering, naamlik nasionaal, provinsiaal en plaaslik. Die status en regte van plaaslike owerhede word ook gewaarborg in die Grondwet van 1996.

Die mate van desentralisasie wat in Suid-Afrika plaasvind en nog in die toekoms sal plaasvind, sal afhang van die wetgewing wat reeds uitgevaardig is en in die toekoms moontlik nog uitgevaardig kan word in terme van voorsienings gemaak in die Grondwet, 1996. Verdere reglemente van die Grondwetlike Hof wat uitgevaardig kan word, sal gevolglik ook die owerheidsverhoudinge beïnvloed.

4.2.3 Vestiging van munisipaliteite

Artikel 155 van die Grondwet, 1996 maak voorsiening vir die vestiging van die volgende kategorieë munisipaliteite:

- **Tipe A**

'n Munisipaliteit wat eksklusiewe munisipale uitvoerende en wetgewende gesag in sy area het.

- **Tipe B**

'n Munisipaliteit wat munisipale uitvoerende en wetgewende gesag in sy area deel met 'n tipe C-munisipaliteit in wie se area hy val.

- **Tipe C**

'n Munisipaliteit wat munisipale uitvoerende en wetgewende gesag in 'n area het wat meer as een munisipaliteit insluit.

Artikel 155 van die Grondwet, 1996 voorsien voorts dat nasionale wetgewing die verskillende munisipale strukture wat gevestig kan word binne elke tipe moet definieer en ook:

- kriteria moet bepaal wanneer 'n area 'n enkele tipe A-munisipaliteit moet hê of wanneer dit munisipaliteite van beide tipe B (plaaslik) en tipe C (distrik) moet hê;
- kriteria en prosedures moet bepaal vir die vasstelling van munisipale grense deur 'n onafhanklike owerheid; en
- onderhewig aan Artikel 229, voorsiening moet maak vir die toepaslike skeiding van magte en funksies tussen munisipaliteite wanneer 'n area munisipaliteite van beide tipe B en C het. Die skeiding van magte en

funksies tussen 'n tipe B- en C-munisipaliteit kan verskil van dié van 'n ander munisipaliteit wat ook oor 'n tipe B- en C-munisipaliteit beskik.

Artikel 155 van die Grondwet, 1996 stipuleer ook dat provinsiale wetgewing die verskillende tipes munisipaliteite wat binne elke kategorie in 'n provinsie gevestig moet word, moet bepaal. Voorts moet elke provinsiale regering munisipaliteite in sy provinsie vestig op sodanige wyse om nie teenstrydig te wees met wetgewing wat gepromulgeer is nie. Wetgewing moet:

- voorsiening maak vir die monitering en ondersteuning van plaaslike regering in die provinsie; en
- die ontwikkeling van plaaslike regeringskapasiteit bevorder om munisipaliteite in staat te stel om hulle funksies te verrig en hulle eie sake te bestuur.

Ter opsomming kan gesê word dat die Grondwet, 1996 voorsiening maak vir die vestiging van munisipaliteite wat in drie kategorieë kan val. Voorts, dat die provinsiale regering die interne strukture van munisipaliteite deur proklamerings moet bepaal, wat 'n kenmerk is van 'n unitêre stelsel van regering waarby desentralisasie hoofsaaklik die vorm aanneem van dekonsentrasie. Om dié rede behandel die volgende onderafdeling wetgewing wat deur die Provinsie Wes-Kaap uitgevaardig is wat strukturele desentralisasie kan beïnvloed.

4.3 Grondwet van die Wes-Kaap, 1997, Wet 1 van 1998

Hoofstuk vyf van die Grondwet van die Provinsie Wes-Kaap handel spesifiek oor plaaslike regering en Artikel 53(1) stel dit dat provinsiale wetgewing die verskillende soorte munisipaliteite wat in die Wes-Kaap ingestel moet word, soos omskryf by nasionale wetgewing, moet bepaal.

Artikel 53(2) stel dit dat die Wes-Kaapse regering munisipaliteite in die Wes-Kaap moet instel op 'n wyse wat met nasionale wetgewing versoenbaar is.

In die volgende onderafdeling gaan die Groenskrif op Plaaslike Regering, Oktober 1997 (hierna verwys as die Groenskrif, 1997), bespreek word.

4.4 Groenskrif op Plaaslike Regering, Oktober 1997

Die Groenskrif, 1997 bied vier opsies aan vir metropolitaanse regering. Volgens Van Aarde (2003) laat die Munisipale Strukturewet, 1998 egter geen opsies vir metropolitaanse regering nie en dit dwing die enkelvlakstruktuur af in areas wat kragtens die Afbakeningswet, 1998 afgebaken is as metropolitaans. Die volgende vier opsies kan volgens die Groenskrif, 1997 vir metropolitaanse regeringstrukture oorweeg word (soos ook van toepassing vir die Kaapse Metropool):

- metropolitaanse wetgewer sonder statutêre magte;
- enkel- of veeldoelige leweringsinstellings;
- tweevlakstelsel; en
- 'enkele stad'.

Die regering vaardig tydens die beleidmakingsproses aanvanklik eers 'n groenskrif uit, gevolg deur 'n witskrif wat daarna eers kulmineer in wetgewing, en daarom moet die Witskrif, 1998 as opvolger van die Groenskrif, 1997, ondersoek word.

4.5 Witskrif op Plaaslike Regering, Maart 1998

Die Witskrif op Plaaslike Regering, 1998 bevat die regering se visie vir 'n plaaslike regeringstelsel vir Suid-Afrika en riglyne oor hoe om daardie visie te bewaarheid. Die Ministerie vir Provinsiale Aangeleenthede en Staatkundige Ontwikkeling het dit na maande van navorsing en bespreking met alle betrokkenes ontwikkel. Die Witskrif voorsien rigtingwysers wat gevolg kan word om die doelwit van 'n nuwe demokratiese stelsel van plaaslike regering te bereik.

Plaaslike regering het tot 1999 onderhewig gebly aan die voorskrifte van die oorgangsproses soos onderhandel gedurende 1993 in die Plaaslike Regerings Onderhandelingsforum en soos geregleer deur die Oorgangswet, 1993. Hierdie oorgangsproses het as hoofdoelwit die derasionalisering en demokratisering van huidige plaaslike regeringstrukture en die vestiging van demokraties verkose strukture in daardie gedeeltes van Suid-Afrika wat nie voorheen regeer is deur plaaslike regering nie.

Afdeling D van die Witskrif, 1998 kyk volgens die Departement van Staatskundige Ontwikkeling (1998:1-2) na die kategorieë van munisipaliteite en die verskillende soorte munisipaliteite in elke kategorie soos gestel in die Grondwet, 1996 en soos volledig bespreek onder 4.2.3. Die twee tipes metropolitaanse regering (soos van toepassing op die Kaapse Metropool) verdien egter vermelding.

Tipes metropolitaanse regering

- *Metropolitaanse regering met wykskomitees*

In hierdie soort metropolitaanse regering sal die Metropolitaanse Raad alle gesag oor munisipale werksaamhede hê. Die Raad kan besluit om alle werksaamhede self te bestuur, of kan sommige werksaamhede na plaaslike eenhede *desentraliseer*. Die Raad kan besluit hoe om sy administratiewe vermoë te organiseer.

Wykskomitees sal op wyksvlak ingestel word om te verseker dat plaaslike inwoners toegang tot metropolitaanse regering het. Die wykskomitees moet rekenpligtigheid aan plaaslike gemeenskappe versterk. Die Metropolitaanse Raad sal besluit watter gesag en werksaamhede wykskomitees sal hê. Wykskomitees moet 'n rol speel in die bepaling van plaaslike behoeftes en prioriteite – 'n belangrike deel van Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne (hierna verwys as GOP's). Daar moet met wykskomitees oorleg gepleeg word oor aangeleenthede wat die plaaslike gebied raak.

- *Metropolitaanse regering met metropolitaanse substrukture*

Die Metropolitaanse Raad sal sy administratiewe vermoë op 'n gedesentraliseerde wyse deur metropolitaanse substrukture reël. Substrukture is subkomitees van die Raad vir 'n spesifieke gebied. Hulle bestaan uit wyks- en proporsionele verteenwoordigende raadslede vir daardie gebied. Die Metropolitaanse Raad sal besluit watter bevoegdhede en werksaamhede om na hierdie substrukture te desentraliseer. Dit kan die meeste direkte diensleweringswerksaamhede insluit, soos vullisverwydering, sanitasie en plaaslike

beplanningsbesluite. Die Raad kan besluit om verantwoordelikheid vir sommige dienste, soos watervoorsiening of elektrisiteit, te behou – of hy kan hierdie werksaamhede met substrukture deel.

Die Suid-Afrikaanse regering vaardig tydens die beleidmakingsproses aanvanklik eers 'n groenskrif uit, gevolg deur 'n witskrif wat daarna eers kulmineer in amptelike wetgewing. Gevolglik moet die finale beleidsdokument, naamlik die Munisipale Strukturewet, 1998, bespreek word wat uitvoering gee aan opdragte soos gerig deur die Grondwet, 1996 en ook die Witskrif, 1998.

4.6 Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998, Wet 117 van 1998

Soos gerig deur die Grondwet, 1996, bevat die Munisipale Strukturewet, 1998 kriteria wat bepaal wanneer 'n gebied 'n tipe A-munisipaliteit (metropolitaanse munisipaliteit) moet hê, en wanneer sy munisipaliteite 'n Tipe B (distriksmunisipaliteite) of C (plaaslike areas of munisipaliteite) moet hê.

Die Groenskrif, 1997 het vier moontlike opsies vir metropolitaanse regering voorgestel. Die amptelike beleidsdokument wat gekulmineer het uit die Groenskrif, 1997, naamlik die Munisipale Strukturewet, 1998, maak egter geen voorsiening vir opsies vir metropolitaanse regering nie, maar dwing die enkelvlakstruktuur af in areas wat as metropolitaanse gebiede afgebaken is (waarvan die Kaapse Metropool een is) kragtens die Afbakeningswet, 1998.

Die rasionaal van die regering kon volgens Barlé (2000:302) waarskynlik gewees het dat hulle voel dat die enkelvlak- metropolitaanse strukture beter toegerus en geskik is om die volgende verantwoordelikhede die beste na te kom en die rolle te vervul:

- voorsiening van bekostigbare en effektiewe dienste;
- stadswye ruimtelike integrasie en sosiaal insluitende ontwikkeling;
- bevordering van gelykheid, sosiale regverdigheid en ekonomiese voorspoed; en

- bevordering van plaaslike demokrasie.

Artikel 2 van die Munisipale Strukturewet, 1998 stipuleer dat 'n gebied 'n enkele tipe A-munisipaliteit moet hê as die area redelikheidshalwe geag word as, soos in die geval van die Stad Kaapstad,:

- 'n stad met die volgende kenmerke:
 - areas met 'n hoë bevolkingsdigtheid;
 - 'n hoë beweging van mense, goedere en dienste;
 - uitgebreide ontwikkeling; en
 - veelvuldige besigheidsentra en industriële areas;
- 'n sentrum van ekonomiese aktiwiteit met 'n komplekse en 'n diverse ekonomie;
- 'n enkele area waarvoor geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning verkieslik is; en
- 'n area waar daar sterk interafhanklike sosiale en ekonomiese skakeling is tussen die kieseenhede.

Volgens Artikel 3 van die wet moet 'n area wat nie voldoen aan die bogemelde kriteria nie, munisipaliteite van beide tipe B (plaaslik) en C (distrik) hê.

Artikel 6 van bogenoemde wet maak voorsiening dat die toepaslike nasionale minister, op aanbeveling van die Afbakeningsraad en na konsultering met die toepaslike provinsiale minister, 'n gedeelte van 'n area wat munisipaliteite van beide tipe B en C moet hê as 'n distriksbestuursarea kan verklaar indien die vestiging van 'n tipe B-munisipaliteit in daardie gedeelte van die area nie bevorderlik is vir die voldoening aan die vereistes gestel in Artikel 24 van die Afbakeningswet, 1998 nie.

Voortvloeiend uit bogenoemde, stel Artikel 24 van die genoemde wet dit dat wanneer die Afbakeningsraad 'n munisipale grens bepaal, die doelwit moet wees om 'n area te vestig wat:

- die munisipaliteit van daardie area in staat stel om sy grondwetlike pligte na te kom, insluitend:
 - die voorsiening van demokratiese en aanspreeklike regering vir die plaaslike gemeenskappe;
 - die voorsiening van dienste aan die gemeenskappe op 'n regverdige en volhoubare wyse;
 - die bevordering van sosiale en ekonomiese ontwikkeling; en
 - die bevordering van 'n veilige en gesonde omgewing.
- geleentheid verskaf vir effektiewe plaaslike regering;
- geleentheid verskaf vir geïntegreerde ontwikkeling; en
- 'n belastingbasis het wat so insluitend moontlik is van alle gebruikers van munisipale dienste in die munisipaliteit.

Artikel 61 van die wet stipuleer dat bepaalde soorte metropolitaanse munisipaliteite (gemeld in 9(b), (d), (f) en (h)) metropolitaanse subrade kan instel. Artikels 62 tot 70 omskryf die instelling, samestelling, funksies en bevoegdhede, voorsitters, ampstermyn van lede, vakatures, vergaderings, prosedures van metropolitaanse subrade, kworum en besluite en komitees van metropolitaanse subrade.

Deel 4, Artikels 72 tot 78 van die wet handel oor wykskomitees. Artikel 72(1) noem dat slegs die soorte metropolitaanse en plaaslike munisipaliteite soos in Artikels 8(c), (d), (g) en (h) en 9 (b), (d) en (f) bedoel, wykskomitees kan hê, en Artikel 72(3) noem dat die oogmerk van 'n wykskomitee is om deelnemende demokrasie in plaaslike regering te bevorder. Artikels 73 tot 78 sluit ook die funksies en bevoegdhede van wykskomitees, ampstermyn van lede, vakatures, vergoeding en ontbinding van wykskomitees in.

Die volgende onderafdeling fokus op die Munisipale Stelselswet, 2000. Die wet is 'n belangrike beleidsdokument aangesien dit administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels by plaaslike owerheidsorganisasies rig.

4.7 Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels, 2000, Wet 32 van 2000

Die Munisipale Stelselswet, 2000 voorsien vir munisipale werksaamhede en stel bestuurstelsels in met die doel om munisipaliteite te versterk. Voorts behandel dit finansiële en menslikehulpbron-bestuursaangeleenthede, en regeer dit geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, munisipaledienste-vennootskappe en prestasiebestuur op 'n holistiese wyse. Volgens hierdie wet is munisipaliteite verplig om GOP's te ontwikkel wat hulle strategiese planne uitleë soos gekonsulteer met plaaslike gemeenskappe. Die munisipale prestasiebestuurstelsel is bedoel om vlakke van diens te bepaal wat munisipaliteite kan lewer gebaseer op hulle begrotings. Gebaseer op die munisipale regverdigeaandeel-formule, kan die nasionale minister die gepaste diensvlakke bepaal.

Teoreties is munisipaliteite verplig om basiese dienste aan gemeenskappe te voorsien. Hulle het egter speling om 'n reeks diensvlakke aan gemeenskappe te voorsien wat gebaseer is op hulle GOP's se beraminge en prestasiebestuurstelsels. Die waarde van GOP's is dat hulle inligting verskaf omtrent munisipale strategiese doelwitte aan ander sfere van regering met betrekking tot kapasiteit en moontlike areas wat ondersteuning benodig om sodoende te voldoen aan die minimum standarde. Prestasiebestuur, aan die ander kant, stel inwoners in staat om standarde, vlakke en koste van dienste wat hulle ontvang in verhouding tot naburige munisipaliteite met mekaar te vergelyk. Op hierdie wyse sal onderpresterende munisipaliteite onder druk wees om dienste op 'n kostedoeltreffende wyse te voorsien (Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering, 2002:10-11).

Die afbakeningsproses het fundamentele boublokke geskep vir volhoubare en lewensvatbare munisipaliteite. Die Munisipale Strukturewet, 1998 onderskei tussen verskillende tipes munisipaliteite om vir verskillende plaaslike toestande en politieke voorkeure voorsiening te maak. Die Munisipale Stelselswet, 2000 poog om te verseker dat alle Suid-Afrikaners toegang het tot die minimum

standaarde met betrekking tot munisipale dienste, maar voorsien aansienlike ruimte vir munisipaliteite om daardie diensstandaarde te oorskry deur innoverende dienslewering, effektiewe kosteverhaling en toepaslike plaaslike taksering. Die somtotaal van hierdie stel wetgewende maatreëls beoog om 'n raamwerk te vestig waardeur plaaslike regering werklik ontwikkelingsgerig sal raak (Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering, 2002:10-11).

Die volgende onderafdeling gaan die Nuwe Subraad-ordonnansie en die Vestiging van 20 Subrade in die Stad Kaapstad ondersoek. Dié dokument is 'n uitvloeisel van die Munisipale Struktuurwet, 1998 en bepaal dat plaaslike owerhede munisipale subrade en wykskomitees kan vestig.

4.8 Stad Kaapstad: Nuwe Subraad-ordonnansie en die Vestiging van 20 Subrade, 13 Mei 2003

Tydens 'n spesiale raadsvergadering gehou op 13 Mei 2003 het die raad van Stad Kaapstad besluit dat die voorgestelde ordonnansie sowel as die skedule van die toekenning van wyke vir elkeen van die voorgestelde 20 subrade goedgekeur word in ooreenstemming met die voorgestelde grense wat gevestig gaan word (Stad Kaapstad, 2003c:1-2).

Die beleidsdokument wat hierna bespreek word, handel vir die doeleindes van die navorsing oor die instelling van Kaapstad subrade en die wysiging van die aanvanklike aantal subrade van 16 na 20.

4.9 Provinsie Wes-Kaap 13089 – Verordening op Kaapstad Subrade, 2003

Die verordening stel die Stad Kaapstad in staat om:

- die Stad Kaapstad Verordening op Subrade, 2001 te herroep en om die 16 subrade ingevolge daardie verordening te ontbind;
- 20 metropolitaanse subrade in die gebied van die munisipaliteit van Kaapstad in te stel;
- die stadswyke vir elke subraad se gebied saam te groepeer; en

- om voorsiening te maak vir 'n billike finansiële raamwerk vir subrade, en om voorsiening te maak vir daardie aangeleenthede wat redelik nodig is vir, of gepaard gaan met, die doeltreffende regulering en funksionering van die subrade.

4.10 Gevolgtrekking

Die beleidsdokumente wat bespreek is in hierdie hoofstuk weerspieël dat daar in Suid-Afrika 'n omvattende integrasie en herontwerp van die staat en samelewing struktureel, funksioneel en waardegewys plaasgevind het onder die demokratiese regering. Die studie toon voorts dat hervormings op nasionale en plaaslike vlakke van regering parallelle prosesse tot mekaar is, en daarom moes ook plaaslike owerheidsorganisasies deur drie onderskeie fases van hervorming, soortgelyk aan die transformasieproses op nasionale vlak, gaan.

Politiese en administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels wat in beide organisasies in die gee van die vergelykende perspektief in die volgende hoofstuk bespreek word, naamlik in die Stad Tygerberg en die Stad Kaapstad, blyk in lyn te wees met die Grondwet, 1996 en ander nasionale, provinsiale en plaaslike wetgewing soos bespreek in die studie.

HOOFSTUK 5

STRUKTURELE DESENTRALISASIE IN DIE KAAPSE METROPOOL SEDERT DEMOKRASIE: 'N VERGELYKENDE PERSPEKTIEF

5.1 Inleiding

Die doelwit van hierdie hoofstuk is om 'n vergelykende perspektief te gee van politieke en administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels in plaaslike owerheidsorganisasies in die Kaapse Metropool sedert demokrasie. Omdat desentralisasie 'n oorkoepelende term is wat 'n aantal betekenisse kan hê, fokus die studie slegs op desentralisasie soos wat dit vir politieke wetenskaplikes beteken, naamlik die gebiedsverspreiding van mag (Smith, 1985:1) en soos wat dit vir skrywers oor bestuur beteken, naamlik die delegasie van gesag en vermindering van beheer in organisasies (Peters, 1993:566).

Politieke en administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels in plaaslike owerheidsorganisasies in die Kaapse Metropool sedert demokrasie word geïdentifiseer en 'n vergelykende perspektief word gegee. Die twee organisasies waarvan desentralisasieverskynsels ondersoek word, is die Stad Tygerberg en die Stad Kaapstad.

In hoofstuk drie, onder tabel 3.1, is verduidelik dat die transformasieproses in Suid-Afrika in drie onderskeie fases geskied en ook dat transformasie op plaaslike regeringsvlak volgens Cloete (1995:6) 'n parallelle proses met die transformasieproses op nasionale regeringsvlak is. Albei plaaslike owerheidsorganisasies wat in die vergelykende perspektief gebruik word, naamlik die Stad Tygerberg en die Stad Kaapstad, is die resultaat van een van hierdie fases van transformasie op plaaslike regeringsvlak in die Kaapse Metropool.

Met die tweede fase van transformasie het plaaslike regering in die Kaapse Metropool bestaan uit ses metropolitaanse substrukture en die Kaapse Metropolitaanse Raad. Die ses substrukture was Tygerberg, Helderberg, Oostenberg, Blaauwberg, Kaapstad en Suid-Skiereiland. Dit is dan ook

Tygerberg, een van genoemde ses plaaslike owerheidsorganisasies in die Kaapse Metropool, wat met die vergelykende perspektief ondersoek gaan word.

Tydens 'n verdere proses van plaaslike regeringshervorming, naamlik die derde en finale fase (sien tabel 3.1 vir 'n volledige verduideliking), het wetgewing hoofsaaklik in die vorm van die Munisipale Struktuurwet, 1998 die Kaapse Metropool genoop om 'n uniestad te vorm. Hierdie derde hervormingsfase het die amalgamasie van die sewe bestaande plaaslike owerhede, naamlik Tygerberg, Helderberg, Oostenberg, Blaauwberg, Kaapstad, Suid-Skiereiland en die Kaapse Metropolitaanse Raad in een uniestad behels, naamlik die Stad Kaapstad. Die Stad Kaapstad is die tweede plaaslike owerheidsorganisasie wat in die gee van die vergelykende perspektief van desentralisasieverskynsels ondersoek gaan word.

In die oorblywende gedeelte van die hoofstuk word administratiewe en politieke strukturele desentralisasieverskynsels soos dit in die praktyk ondervind is in die twee plaaslike owerheidsorganisasies Stad Tygerberg en Stad Kaapstad bespreek. In die geval van beide organisasies word daar gefokus op beleid, strukture en prosesse vir desentralisasie wat in die organisasies aangetref is of word. Daarna volg 'n bespreking van hoe die desentralisasieverskynsels wat in die twee organisasies aangetref word, vergelyk met kriteria vir suksesvolle desentralisasie. Laastens fokus die studie op 'n vergelyking van desentralisasieverskynsels van die twee organisasies.

5.2 Die Stad Tygerberg (1996 – 2000)

Die tweede fase van transformasie op plaaslike regeringsvlak het die Wes-Kaap genoop om weg te doen met die voormalige munisipale grense en daar moes plek gemaak word vir 'n geïntegreerde stad: Stad Tygerberg. Drastiese veranderinge word selde deur almal aanvaar en die premier van die Wes-Kaap moes 'n afbakeningsraad aanstel om die nuwe grense vir die substrukture in die Kaapse Metropool op 'n objektiewe en wetenskaplike wyse af te baken.

Die Stad Tygerberg, wat deel vorm van die Kaapse Metropool, is gevestig in 1996 en verdeel in ses diensareas, naamlik Wes, Sentraal, Oos, Noord, Suid en

Kus. Die doel met die ses diensareas was nie net om gemeenskapsdeelname te bevorder nie, maar ook om aanspreeklikheid en doeltreffende funksionele bestuur te versterk en daardeur 'n verbeterde diens te lewer aan alle inwoners van die Stad Tygerberg (Stad Tygerberg, 1999:1).

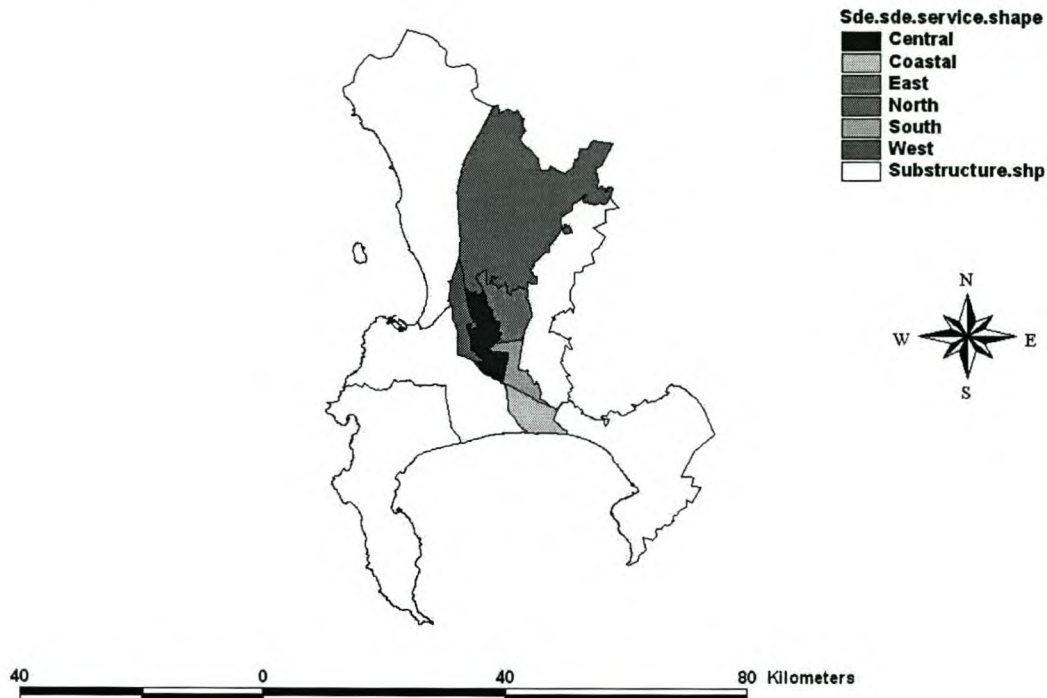
Volgens Laubscher (2003) is die Tygerberg die resultaat van die samevoeging van die volgende gebiede:

Plaaslike Owerhede:	Bellville
	Durbanville
	Goodwood
	Parow
	Mfuleni
	Lingeletu-Wes (Khayelitsha)
Gedeeltes van:	Milnerton (Bothasig, Edgemoed)
	Kaapstad (Bonteheuwel, Kalksteenfontein)
Areas van die Wes-Kaapse Streeksdiensteraad (WKSDR)	Elsiesrivier
	Cravenby
	Belhar
	Bishop Lavis, Matroosfontein, Nooitgedacht
Areas van die Kaapse Provinsiale Administrasie	Delft

Volgens Stad Tygerberg (1999:2) het die Tygerberg 'n bevolking van nagenoeg 1,2 miljoen inwoners (meer as 'n derde van die metropolitaanse gebied se bevolking). Die mikroorganisasie-personeelkomplement het volgens Wilken (2003) nagenoeg 7000 personeellede behels.

Kaart 5.1: Grense en diensareas van die Stad Tygerberg

Meegaande kaart 5.1 toon die grense en ses diensareas van die Stad Tygerberg aan.



Kaart verkry uit De Beer (1996:5)

In die volgende onderafdeling gaan desentralisasiebeleid wat gedurende die periode van bestaan van die Stad Tygerberg aangetref is, bespreek word.

5.2.1 Beleid vir desentralisasie

In die Stad Tygerberg het daar geen amptelike beleidsdokument bestaan wat administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels gerig het nie. Desentralisasie-inisiatiewe was toe te skryf aan pogings tot verbeterde dienslewering, om gemeenskapsdeelname te bevorder en om regering nader aan die publiek te bring. Desentralisasie-inisiatiewe is hoofsaaklik deur die raad en topbestuur van die Stad Tygerberg geïnisieer (Wilken, 2003).

Politiese strukturele desentralisasieverskynsels wat aangetref is in die organisasie, is egter gerig deur die hoër sfere van regering en wetgewing (hoofsaaklik die Munisipale Strukturewet, 1998). In die volgende onderafdelings

gaan strukture vir desentralisasie soos dit in die Stad Tygerberg aangetref is, ondersoek word.

5.2.2 Strukture vir desentralisasie

Strukture vir desentralisasie wat bespreek word, behels die instelling van diensareas en die organisasiestruktuur.

5.2.2.1 Diensareas

Volgens die GOP van die Stad Tygerberg (1999:1) het die raad besluit om die bedieningsgebied in ses areas in te deel, naamlik Wes, Sentraal, Oos, Noord, Suid en Kus.

Laubscher (2003) voer aan dat sommige van die redes vir die besluit tot die vestiging van diensareas soos volg is:

- om die standaard van dienste in die ontwikkelde gebiede te handhaaf;
- om te fokus op die behoeftes van die onderontwikkelde gebiede in die Tygerberg munisipale gebied van 427,21 vierkante kilometer; en
- om kontak en insette van die gemeenskap te verseker.

Elke diensarea was volgens Wilken (2000:3) 'n nie-outonome geografiese area met voldoende diensleweringdepots wat toeganklik moes wees vir die gemeenskap wat dit bedien, en die diensareas moes op die volgende beginsels bestuur word:

- herverdeling van dienskapasiteit;
- gelyke verspreiding van bestaande ekonomiese infrastruktuur;
- fokus op die behoeftes van onderontwikkelde gebiede terwyl die standaarde in die ontwikkelde gebiede gehandhaaf word;
- ontwikkelingspotensiaal;

- bevegting van misdaad;
- streng kredietbeheer; en
- grondinstromingsbeheer.

Voorts stel Wilken (2003) dit dat die stad bestuur is op 'n allesinsluitende, grens-tot-grens-basis om maksimum dienslewering met die nodige gemeenskapsbetrokkenheid te verseker. Ekonomiese ontwikkeling was voorts een van die kernbeleide van die Raad en het 'n hoë prioriteit geniet.

Vanuit 'n **operasionele diensleweringsoogpunt** is daar volgens De Beer (1996:1-9) heelwat motiverings gegee waarom daar op 'n gedesentraliseerde basis dienste gelewer moes word, waarvan sommige vervolgens bespreek word.

- Diensrasionaal vir 'n wêreldklasstad

Die Tygerberg moes vanuit geografies verspreide diensareas opereer, omdat 'n diensrasionaal nagestreef is om 'n wêreldklasstad te word, wat die volgende beginsels voorop moes stel:

- Die kliënt moes voel dat hy nommer een is, en daarom moes plaaslike regering toeganklik wees vir inwoners van die Stad:
 - in persoon;
 - telefonies; en
 - deur ander middele.

Die publiek moes onder geen omstandighede heen en weer gestuur word nie, maar 'n eenstopwinkeldiens moes gelewer word.

- Wanneer diensareas gevestig sou word, huldig De Beer (1996:2) die mening dat die volgende in gedagte gehou moes word ten opsigte van die koste-aspek:

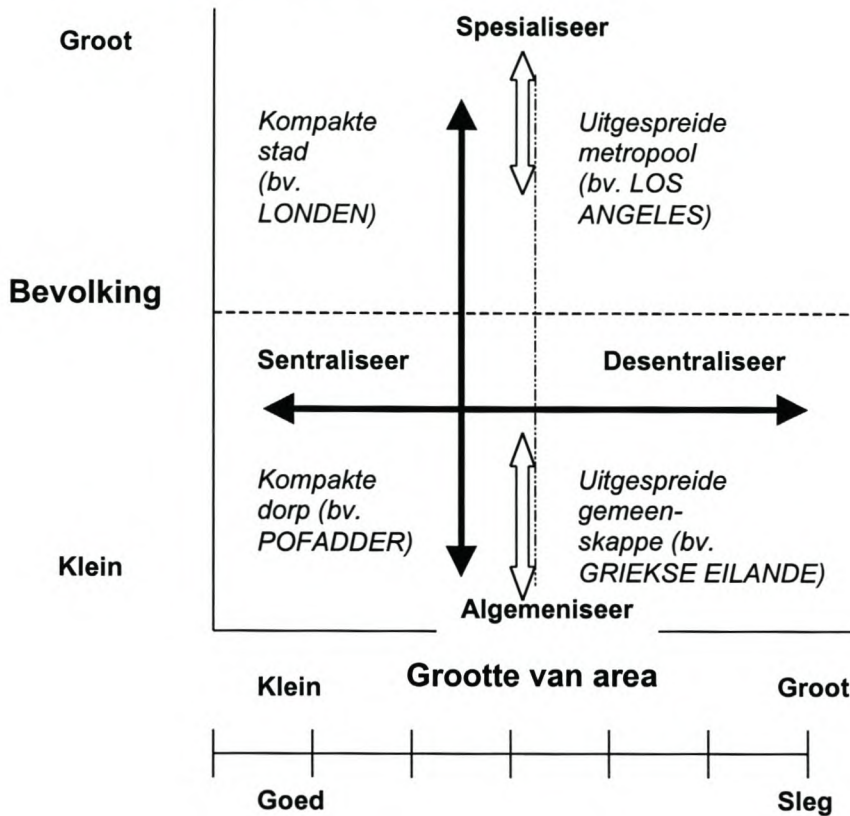
- 'n kompromis moes bestaan tussen 'n billike verwagte diens en die bekostigbaarheid daarvan; en
 - die dienslewering in die areas moes volhoubaar wees.
- 'n Begrip van die kragte wat inwerk op die vestiging van diensareas
 - Sentralisasie versus desentralisasie

Volgens De Beer (1996:2-3) hang die motivering om dienste te desentraliseer of te sentraliseer hoofsaaklik van die volgende af:

- die grootte van die bevolking;
- die geografie en grootte van die area wat bedien moet word; en
- die tipe diens (of dit byvoorbeeld 'n komplekse diens is, of eenvoudig).

Meegaande figuur 5.1 toon die effek van bevolkingsgrootte, areagrootte en mobiliteit op desentralisasie en spesialisasie.

Figuur 5.1: Die effek van bevolkingsgrootte, areagrootte en mobiliteit op desentralisasie en spesialisasie



Figuur verkry uit De Beer (1996:2)

De Beer (1996:2) verduidelik figuur 5.1 soos volg:

- Daar is 'n afname in die mobiliteit van die kliënt (of diensverskaffer) as die area groter word of geografies geïsoleerd raak.
- Hoe groter die bevolking is, hoe meer bestaan daar 'n behoefte aan gespesialiseerde dienste. Die teendeel geld ook, naamlik hoe kleiner die bevolking is, hoe eenvoudiger of minder kompleks word die behoeftes.
- Die behoefte om te desentraliseer neem toe met die grootte of graad van isolasie van 'n area.
- Volgens figuur 5.1 is dit duidelik dat Stad Tygerberg in die kategorie van 'n "uitgespreide metropool" pas. Om dié rede is spesialisasie (baie

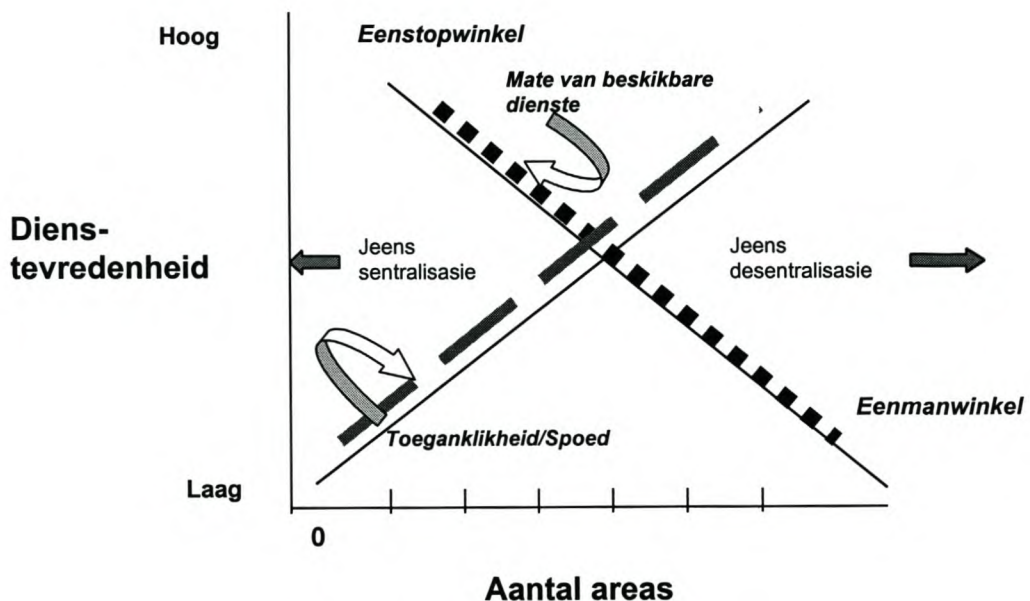
departemente) en desentralisasie (verskeie sentra waarvandaan dienste bedien word) toepaslik. Laasgenoemde is pertinent in gevalle waar mobiliteit van burgers 'n probleem is, byvoorbeeld in Khayelitsha.

o Vlakke van desentralisasie

Desentralisasie in die operasionele diensleweringkonteks beteken die skep van verskillende plekke van koppeling en die opdeel van die hulpbronne om die area te diens of van dienste te voorsien. Die vraag wat egter ontstaan, is hoeveel operasionele diensleweringareas die ideaal sal wees.

Meegaande figuur 5.2 toon die verhouding ten opsigte van dienstevredenheid en die aantal areas aan, soos van toepassing vir 'n metropool. 'n Klein aantal areas beteken lae toeganklikheid vir die belastingbetaler, maar 'n wye reeks dienstekeuses in elke area. Die teenoorgestelde geld egter wanneer daar 'n relatief groot aantal distrikte of areas is (De Beer, 1996:3).

Figuur 5.2: Dienstevredenheid ondervind deur inwoners/belastingbetalers



Figuur verkry uit De Beer (1996:3)

○ Saamgroepering van dienste in terme van areas

De Beer (1996:4) is van mening dat die rasionaal dat die inwoners/belastingbetalers van die Stad nommer een moet wees, beteken dat hulle nie heen en weer tussen funksionele groeperings gestuur moes word om hulle behoeftes bevredig te kry nie en dat 'n eenstopwinkel ondervind moes word. Hierdie eenstopwinkel sou impliseer dat groeperings en departemente wat gewoonlik met mekaar skakel op infrastruktuurvlak, saamgegroepeer moet word om sodoende kommunikasie te verbeter. Deur dit te doen, sal reaksietye verkort word en 'n kultuur van eienaarskap/aanspreeklikheid vir die area gekweek word.

Die volgende dienste kan volgens De Beer (1996:4) saamgegroepeer word as dienste wat geografies verrig word op infrastruktuur in die area/gebied en 'n impak op mekaar het. Dit het ook 'n direkte impak op die inwoners/belastingbetalers op die volgende gebiede:

- paaie-infrastruktuur (instandhouding en klein konstruksie);
- water- en sanitasieretikusasie (herstellings, padsluitings as gevolg van konstruksiewerk en aansluitings);
- elektrisiteitretikusasie (herstellings);
- verkeersaangeleenthede (die reëling van verkeer en verkeerskalmering);
- straatbeligting (padveiligheid);
- die vee van strate (estetika, beskerm stormwaterstelsel);
- stormwaterbestuur (om plaaslike vloede as gevolg van blokkasies te voorkom);
- vasteafvalverwydering;
- omgewingsaangeleenthede (die snoei van bome, die sny van gras);
- openbare vervoergeriewe; en
- boubeskermer.

Deur 'n verbruikershoed op te sit, kan die bostaande dienste gesien word as die 'brood-en-botter-dienste' wat elke dag deur alle inwoners gebruik word en wat die meeste oproepe na klagtesentrums van die Stad

veroorzaak. Dit sal wenslik wees om gedentraliseerde en afgebakende areas te hê waar hierdie dienste voorsien kan word, naamlik om die areagrense dieselfde te hê, alhoewel daar aan verskillende direktorate gerapporteer word. Die verwarring wat hanteer moet word op werksmagvlak wanneer daar verskillende grense gaan wees, sowel as die verwarring wat by die oningeligte publiek veroorsaak sal word, moet nie onderskat word nie (De Beer, 1996:4).

Ander dienste wat minder gebruik word, is:

- biblioteke;
- openbare geriewe;
- klinieke;
- belastingale en munisipale kantore;
- sportkomplekse;
- behuisingskantore; en
- nooddienste.

De Beer (1996:4) spreek egter die mening uit dat indien 'n areamodel ook vir bostaande dienste oorweeg word, 'n poging aangewend moet word om dieselfde grense na te volg as vir die 'brood-en-botter-dienste' wat daagliks deur alle inwoners gebruik word.

○ Regte grootte van areas

Die doelwit behoort te wees om alle areas vergelykbaar te hê in terme van werkslas en/of verantwoordelikheid. Op hierdie wyse kan alle poste gelykgestel word tussen die areas vir vergelyking, en ook 'n groot aantal probleme in terme van vergoeding uitgeskakel word. Die gevoel is dat vier tot vyf areas groot genoeg sal wees om professionele bestuur te regverdig met 'n billike vlak van spesialisasie in elkeen, maar tog klein genoeg om eienaarskap te ontwikkel sowel as 'n graad van raktiese aanslag in elke area. Oor die algemeen bestaan daar 'n goeie verhouding tussen die kilometer paaie, kilometer waterpype, aantal huishoudings, vullisverwyderingspunte, ensovoorts, in 'n stedelike konteks. Die pasmaak van areas in terme van kilometer paaie, sal ook

vergelykbare diensareas in terme van werkslas vir die ander funksionele groeperings oplewer (De Beer, 1996:5).

Ander parameters wat volgens De Beer (1996:5) gebruik kan word om distrikte te vergelyk, is soos volg:

- bevolking en aantal kiesers;
- aantal gedienste erwe;
- elke area moet ten minste een administratiewe sentrum, behuisingskantoor en belastingsaal/betaalkantoor hê, geleë in die area vir die belastingbetalers om hulleself mee te assosieer;
- elke area moet ideaal gesproke ten minste 'n brandweerstasie, biblioteek en stadsaal nabygeleë hê;
- groeifaktore en onontwikkelde erwe moet in aanmerking geneem word;
- dienslewering op grondvlak moet volhoubaar wees. Kantore, depots en toerusting moet in lyn gebring word met mekaar; en
- die afstand van 'n kieser na die administratiewe sentra, met inagneming van beskikbare metodes van vervoer, moet in aanmerking geneem word.

○ Kriteria met betrekking tot die afbakening van diensareas

Die doelwitte met betrekking tot die afbakening van diensareas kan onder andere wees om vinnige reaksietye, goeie toegang tot beide openbare dienste en eie spanne te hê, sowel as om die minimum oorgangsprobleme te ondervind. Moontlike grense kan volgens De Beer (1996:6) die volgende wees:

- geografiese hindernisse (bergreekse of riviere);

- mensgemaakte hindernisse (lughawens);
- onontwikkelde gebiede (geen dienste vereis nie); en
- verkeerskorridors (N-roetes, spoorlyne). Toegang tot die werkplek moet maklik bereikbaar wees deur die spanne (in ag genome spitsverkeervloei) terwyl die kantore in die area ook maklik bereikbaar moet wees vir die publiek.

Alhoewel dit moeilik is om die ou bestaande grense te af te breek, bestaan daar volgens De Beer (1996:6) die volgende voordele om sekere ou grense te behou:

- instandhoudingspersoneel ken hulle areas en hulle kenmerkende eienskappe;
 - om geografiese veranderinge in te stel in 'n alreeds onrustige werksmag kan teenproduktief wees;
 - bestaande kennis gaan verlore met die vestiging van nuwe grense;
 - dit neem tyd om dieselfde mate van kennis deur middel van leerkurwes deur te gaan in nuwe areas; en
 - rekordhou van inligting deurdat lêers en argiewe verskuif moet word, sal makliker wees as diensareas min of meer die diensareas van die ou substrukture kan volg, omdat dit makliker sal wees om stelsels te konsolideer en te laat inpas by 'n nuwe stelsel.
- Afbakeningsscenario's

Verskillende alternatiewe is geëvalueer en volgens De Beer (1996:6-7) hou 'n vyfareamodel die volgende voordele en nadele in:

Voordele

- Areas is almal meer vergelykbaar in grootte en werkslas;

- Min opgradering sal gedoen hoef te word aan bestaande kantore en depots. Sommige areas mag twee of meer depots hê en rasionalisering kan hierdie fasiliteite optimaliseer (byvoorbeeld een depot vir die Waterafdeling, 'n ander een vir die Paaieafdeling);
- As gevolg van die effek van skaal kan 'n meer gespesialiseerde diens plaaslik bekostig word;
- Minder maar groter distrikte regverdig sterker plaaslike bestuur. Dit beteken dat meer aangeleenthede gedentraliseer kan word en plaaslik hanteer word tot die voordeel van die belastingbetaler;
- Die werksmag is reeds vertrouwd met die areas en integrasie sal vergemaklik word.

Nadele

- Reisafstande kan moontlik verder wees as met die huidige ou administrasies;
- Reaksietye ten opsigte van versoeke kan moontlik langer wees as gevolg van die langer afstande;
- 'n Herskommeling en herontplooiing van toerusting en personeel is noodsaaklik;
- Omdat wyksgrense verskil van hoof-N-roetes, sal sommige wyksraadslede met meer as een area moet handel.

○ Funksionele analise

Volgens De Beer (1996:7) sal alle funksies en subfunksies ontleed moet word om die graad van spesialisasie en voorkoms te bepaal en moet dit gegroepeer word om te bepaal watter funksies kan:

- gesentraliseer word as gevolg van beleidmaking, gespesialiseerde aard en/of lae gevalle van voorkoms;
- gedesentraliseer word as gevolg van ongekompliseerdheid en/of hoë geval van voorkoms en toeganklikheid tot die publiek.

- Organisasiestruktuur

'n Generiese struktuur behoort volgens De Beer (1996:9) nagevolg te word wat op drie vlakke opereer, naamlik 'n hoofkantoorkomponent, 'n areakantoor en 'n depotfasiliteit. Funksies en rolle van elkeen is soos volg:

Hoofkantoorkomponent

- Adviserende rol;
- Beleidsbepaling;
- Prosedureformulering;
- Interdirektorate skakeling;
- Koördinering van gebiedsaktiwiteite.

Areakantoor

- Bestuur van alle aangeleenthede betreffende die area volgens die gestelde beleid;
- Uitvoer/verrigting van dienste in die area;
- Medium vlak van publieke interaksie;
- Skakeling van personeel van ander direktorate wat in die area gesetel is.

Depot

- Uitvoer van fisiese aktiwiteite en lewering van dienste aan die publiek;

- Lae vlak van publieke interaksie.

In die volgende onderafdeling word die organisasiestruktuur van die Tygerberg as desentralisasieverskynsel ondersoek.

5.2.2.2 Organisasiestruktuur

Die Raad van die Stad Tygerberg het volgens Wilken (2000:1-2) besluit om 'n eenvoudige organisasiestruktuur gefokus op dienslewering daar te stel. Na die hou van verskillende werkwinkels om bestuursmodelle te oorweeg, het die Raad besluit om 'n makroorganisasiestruktuur te ontwerp om die publiek van die Tygerberg te dien. Die bestuursmodel het uit 'n korporatiewe bestuursplan van ses bestaan om die Hoof Uitvoerende Beamppte te ondersteun. Die ses direkteure was Direkteur: Korporatiewe Dienste; Direkteur: Gemeenskapsdienste; Direkteur: Siviele Ingenieursdienste; Direkteur: Elektriese Ingenieursdienste; Direkteur: Finansiële Dienste en Direkteur: Beplanning en Ekonomiese Ontwikkeling.

Die Hoof Uitvoerende Beamppte en sy direkteure is volgens Wilken (2003) ondersteun deur 'n mikroorganisasie-personeelkomplement van nagenoeg 7000 personeellede. Die korporatiewe hoofkantoor was verantwoordelik vir beleidsformulering, korporatiewe strategieë, integrasie en die beheer van planne, programme en aktiwiteite. Die korporatiewe bestuursplan het die ses diensareas wat op 'n gedesentraliseerde basis gevestig is, bestuur.

Die oorgrote meerderheid van die Stad Tygerberg se organisasiestrukture pas die teoretiese klassifikasie van 'n burokrasie, omdat dit gekenmerk word deur verdeling van arbeid, 'n goed definieerde gesagshiërargie, hoë mate van formalisering, onpersoonlike verhoudings en 'n duidelike skeiding tussen lede se organisasie en persoonlike lewens. Hierdie definisie het sy oorsprong uit die werke van die Duitse sosioloog Max Weber (Robbins, 1989:325-326).

Daar bestaan voorts volgens Robbins (1989:325-326) basies twee tipes burokrasieë. Die eerste tipe burokrasie is geïdentifiseer deur Weber en staan bekend as 'n masjienburokrasie. Dit word struktureel gekenmerk deur hoë kompleksiteit, hoë formalisering en sentralisering. Direkorate in die Stad

Tygerberg wat hierdie struktuur geïmplementeer het, was die spesialisafdelings, onder andere Inligtingsdienste, Menslike Hulpbronne, Finansies en Regsdienste. Hierdie direkteurate het op 'n gesentraliseerde wyse geopereer.

Die tweede tipe burokrasie is 'n professionele burokrasie en word volgens Robbins (1989:325-326) verkies wanneer die organisasie hoogs geskoolde professionele in diens neem. Die professionele burokrasie bereik dieselfde as die Weber-model, maar dit steun op uitgebreide desentralisasie en die vervanging van eksterne formalisering met geïnternaliseerde professionele standaarde. Die oorgrote meerderheid van direkteurate in die Stad Tygerberg wat vanuit dienslewingsareas geopereer het, pas die klassifikasie van professionele burokrasie, omdat:

- dit standaardisering kombineer met desentralisering;
- dit hoogs opgeleide spesialiste huur vir die operasionele kern. Die organisasie het egter nie net die spesialiste se dienste gehuur nie, maar permanent aangestel;
- die mag van die ontwerp berus by die operasionele kern wat oor die kritiese vaardighede beskik wat die organisasie benodig. Die operasionele kern het outonomie, verskaf deur desentralisering, om hulle kennis toe te pas; en
- die meeste professionele burokrasieë ook masjienburokrasieë in hulle struktuur insluit (soos in die geval van ander suborganisasionele eenhede in die organisasie).
- Die voor- en nadele van 'n burokratiese organisasiestruktuur

Die voor- en nadele verbonde aan 'n burokratiese organisasiestruktuur is volgens Robbins (1989:325-326) soos volg:

Voordele

Die grootste voordeel lê in standaardisering. Die organisasie is meer doeltreffend, omdat werknemergedrag gekontroleer word en voorspelbaar is.

Organisasie lede trek voordeel daaruit deur te weet dat hulle billik behandel sal word.

Nadele

Die nadele is dat dit dikwels uitloop op doelwitverskuiwing, ontoepaslike toepassing van reëls en regulasies, werknemervervreemding, konsentrasie van mag in die hande van 'n paar en frustrasies vir die kliënte wat met die onpersoonlikheid van die reëlgebonde gedrag van burokrate moet werk.

Gevolgtrekking

Die burokrasie is die dominante organisasiestruktuurvorm in die samelewing, omdat dit hom onderskei het deur die beste te werk met die tipe tegnologie en omgewings waaroor die meeste organisasies beskik. Die belangrikste faktor waarom dié tipe organisasiestruktuur verkies word, is egter omdat dit konsekwent is met die handhawing van beheer in die hande van die organisasie se dominante koalisie (Robbins, 1989:325-326). Dit verduidelik dan ook waarom die Tygerberg beide dié burokratiese vorme van organisasiestruktuur geïmplementeer het.

In die volgende onderafdeling word die prosesse wat gevolg is om die desentralisasiestrukture in plek te stel, bespreek.

5.2.3 Prosesse vir desentralisasie

Prosesse wat gevolg is deur die Tygerberg om die strukture vir desentralisasie, naamlik die vestiging van diensareas en die organisasiestruktuur, in plek te stel, word hiermee verduidelik.

Om die amalgamasie van die verskillende plaaslike owerhede na die Stad Tygerberg op 'n gestruktureerde wyse te voer na 'n gerasionaliseerde ideaal, het senior personeel van al die substrukture 'n forum gestig. Die doel was om op 'n proaktiewe wyse ondersoeke te doen en daaruit aanbevelings vir die besluitnemers van die dag te maak.

Die proses waarvolgens die forum sou opereer, is volgens De Beer (1996:1-9) soos volg op ooreengekom:

- bepaal basiese beginsels;
- formuleer missiestelling;
- bepaal funksies wat tans verrig word;
- bepaal oorhoofse bestuursmodel;
- vorm taakgroepe vir voorlopige ondersoeke;
- bepaal breë departementele strukture;
- in-diepte ondersoeke deur ander groepe;
- voorgestelde finale struktuur; en
- beleid vir vulling van poste.

In die volgende onderafdeling word politieke en strukturele desentralisasieverskynsels wat in die Stad Kaapstad aangetref word, bespreek.

5.3 Die Stad Kaapstad (2000 tot tans)

Die munisipale verkiesings gehou op 5 Desember 2000 het geboorte geskenk aan die Stad Kaapstad. Ou munisipale grense moes plek maak vir 'n nuwe, geïntegreerde stad. Die volgende Metropolitaanse Plaaslike Rade het geamalgameer om die Stad Kaapstad te vorm:

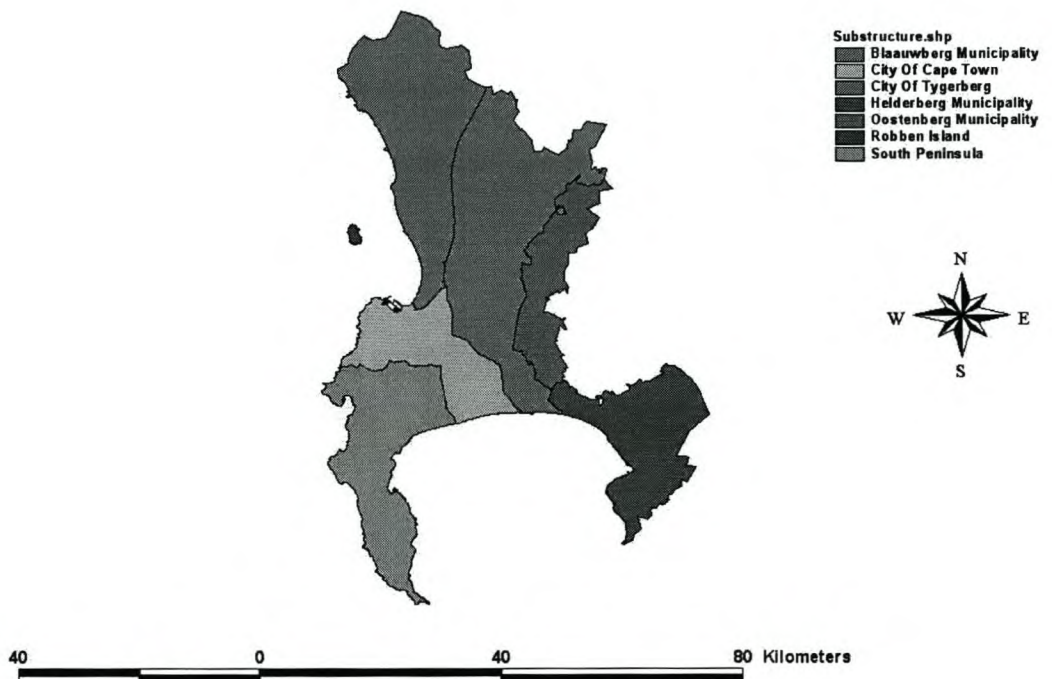
- Tygerberg;
- Blaauwberg;
- Suid-Skiereiland;
- Kaapstad;
- Oostenberg;
- Helderberg;

- Kaapse Metropolitaanse Raad.

Volgens Stad Kaapstad (2003b:2) beslaan die stad 'n gebied van 2475 vierkante kilometer en dit strek vanaf Gordonsbaai tot by Atlantis. Die stad se bevolking beloop ongeveer 3,1 miljoen mense en die stad produseer 75% van die provinsie se bruto nasionale produk en 11% van die Suid-Afrikaanse bruto nasionale produk.

Meegaande kaart 5.2 toon die grense van die Stad Kaapstad aan en tref onderskeid tussen die grense van die voormalige Metropolitaanse Plaaslike Rade voor amalgamasie.

Kaart 5.2: Grense van die Stad Kaapstad



Kaart verkry uit De Beer (1996:9)

Die eerste vergadering van die nuut gevestigde Stad Kaapstad is gehou op 15 Desember 2000. Raadslid Peter Marais en Raadslid Belinda Walker van die Demokratiese Alliansie is onderskeidelik verkies as die burgemeester en onderburgemeester om te dien tot die verkiesing van hulle opvolgers. 'n Interim munisipale bestuurder (dr. Stewart Fisher) is aangestel deur die Raad voor die

permanente aanstelling van mnr. Robert Maydon as stadsbestuurder (Stad Kaapstad, 2000).

Volgens Sorrell (2002:2) het daar op 29 Oktober 2002 'n oordrag van mag in die Stadsraad van die Stad Kaapstad plaasgevind. Die NNP/ANC-alliansie het as gevolg van vloerkruis-wetgewing die meerderheid stemme in die Raad verkry en sodoende politieke beheer oor die Stad Kaapstad verkry.

Die volgende onderafdeling fokus op beleid, strukture en prosesse vir desentralisasie soos dit in die Stad Kaapstad aangetref word.

5.3.1 Beleid vir desentralisasie

In die Stad Kaapstad bestaan daar geen amptelike beleidsdokument wat administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels rig nie. Politieke desentralisasieverskynsels wat tans aangetref word in die organisasie, word gerig deur die ander sfere van regering en wetgewing (hoofsaaklik die Munisipale Strukturewet, 1998), en die organisasie self het ook reeds 'n subraad-ordonnansie vir die vestiging van 20 subrade uitgevaardig en goedgekeur tydens 'n spesiale raadsvergadering gehou op 13 Mei 2003.

In die volgende onderafdelings gaan politieke en administratiewe strukture vir desentralisasie soos dit in die Stad Kaapstad aangetref word, ondersoek word.

5.3.2 Strukture vir desentralisasie

Strukture vir politieke desentralisasie wat bespreek word, sluit die struktuur in van politieke bestuur waarna die Stad sedert 11 Junie 2003 oorbeweeg het, naamlik 'n Uitvoerende Burgemeesterstelsel, asook die instelling van subrade en wykskomitees, soos in ooreenstemming met die Munisipale Strukturewet, 1998.

Administratiewe strukture wat bespreek gaan word, behels die makroorganisasiestruktuur van die Stad Kaapstad, asook die ondersoek wat tans onderneem word na die moontlike daarstelling van 'n integrerende raamwerk vir gedesentraliseerde dienslewering en staatsbestuur. Die mikroorganisasiestruktuur van die organisasie is nog nie gefinaliseer nie en word uitgesluit van die studie.

5.3.2.1 Uitvoerende Burgemeesterstelsel

Stad Kaapstad het die laaste Suid-Afrikaanse metropolitaanse munisipaliteit geword om oor te skakel van 'n Kollektief Uitvoerende-stelsel na 'n Uitvoerende Burgemeesterstelsel gedurende Junie 2003. Die uitvoerende burgemeester, Raadsheer Nomaindia Mfeketo, sal met die hulp van 'n tienpersoon-burgemeesterskomitee regeer – 'n stap wat sal help om die Stad in die rigting van 'n meer integrerende, gestroomlynde en meer aanspreeklike bestuurstruktuur te beweeg (Stad Kaapstad, 2003a:1).

Die Munisipale Strukturewet, 1998 maak voorsiening vir verskillende stelsels van munisipale regering, waarvan die Uitvoerende Burgemeesterstelsel een is. 'n Tipe A plaaslike owerheid soos die Stad Kaapstad mag (volgens die Munisipale Strukturewet, 1998) besluit om van hierdie stelsels te kombineer met 'n Subraad-en/of Wyksdeelnamestelsel. Elke provinsie moet egter wetgewing daarstel omtrent watter tipe munisipaliteit toegelaat sal word in sy area. In 2000 het die provinsie Wes-Kaap aanvanklik slegs op die Kollektief Uitvoerende-tipe met subrade besluit, maar wetgewing is sedertdien verander om slegs vir die Uitvoerende Burgemeesterstelsel met beide subrade en wykskomitees voorsiening te maak. Die Raad van die Stad Kaapstad het daarom op 11 Junie 2003 spesifiek besluit om 'n tipe munisipaliteit met 'n uitvoerende burgemeester met beide subrade en wyksdeelnemende stelsels daar te stel (Fisher, 2003:1).

Op 11 Junie 2003 het die Raad van die Stad Kaapstad Raadsheer Nomaindia Mfeketo as die uitvoerende burgemeester en Raadslid Pierre Uys as die uitvoerende onderburgemeester aangewys. Die burgemeester het toe die lede wat sy aangestel het tot haar burgemeesterskomitee en hulle portefeuljes bekend gemaak, naamlik:

- | | |
|------------------------------|--|
| • Raadslid Pierre Uys | Korporatiewe Dienste |
| • Raadslid Joseph Thee | Menslike Hulpbronne |
| • Raadsheer Clifford Sitonga | Ekonomiese en Sosiale Ontwikkeling en Toerisme |
| • Raadslid Gawa Samuels | Behuising |
| • Raadslid Themba Sikhutshwa | Beplanning en Omgewing |
| • Raadslid Saleem Mowzer | Handelsdienste |
| • Raadslid Nomsa Mlangeni | Fasiliteite, Gesondheid en Sport |

- Raadslid Danile Llandingwe Vervoer, Paaie en Stormwater
- Raadslid David Erleigh Gesondheid en Sekuriteit
- Raadsheer Maatje Ellman Finansies

Die burgemeesterskomitee is nie net 'n nuwe uitvoerende komitee soos by die Kollektief Uitvoerende-stelsel net met 'n ander naam nie, maar is effektief die uitvoerende burgemeester se 'kabinet' en sal haar bystaan in die verrigting van haar funksies. Dit sal daarom totaal verskillend funksioneer as die voormalige uitvoerende komitee. Kragtens die Munisipale Strukturewet, 1998 beskik 'n uitvoerende burgemeester oor sekere statutêre magte en funksies. Die Raad mag ook sommige van sy besluitnemingsmagte aan die uitvoerende burgemeester deleger. Die Raad mag voorts ook bepaal watter, indien enige, van hierdie magte toegeken aan die uitvoerende burgemeester (insluitend statutêre magte) uitgevoer moet word deur die uitvoerende burgemeester saam met die burgemeesterskomitee. Die uitvoerende burgemeester mag ook sekere magte deleger aan individuele lede van die burgemeesterskomitee (Stad Kaapstad, 2003d:1-2).

Tot datum het die Raad nog nie enige magte aan die uitvoerende burgemeester toegeken nie, maar dit word verwag om eersdaags te gebeur. Wanneer magte wel toegewys word, sal dit 'n invloed hê op hoe die stelsel funksioneer.

Die volgende twee Artikel 79-komitees is volgens Stad Kaapstad (2003d:1-2) deur die Raad van die Stad Kaapstad gevestig, soos gerig deur die Munisipale Strukturewet, 1998:

Raad-Artikel 79-komitees

- Tender- en Verkrygingskomitee

Die voorsitter van die komitee is Raadslid Ebrahim Sawant en die komitee sal verantwoordelik wees om te verseker dat die Raad se verkrygingsbeleid korrek geïmplementeer word. Die Raad het aan die komitee gedelegeerde bevoegdheid gegee om kommersiële aktiwiteite (tenders, ensovoorts) ter waarde van R350 000 tot R5 miljoen goed te keur. Vir tenders bo R5 miljoen, moet dit aanbevelings vir die burgemeesterskomitee maak, wat dit dan by die Raad moet aanbeveel.

Hierdie reëling vervang die vorige delegasies omtrent kommersiële aktiwiteite wat deur die stadsbestuurder, uitvoerende bestuurspanlede en tweedevlak hoofde van departemente gehou is.

- Ruimtelike Beplanning, Omgewing en Grondgebruik-Bestuurskomitee

Raadslid Carol Beerwinkel is voorsitter van hierdie komitee. Die Raad het dié komitee 'n verskeidenheid beplanningsaangeleenthede gegee, wat te kompleks is om in detail te bespreek. Basies vervang dit die besluitnemingsbevoegdheid wat voorheen deur die uitvoerende raadslid vir Beplanning gehou is.

Raad-Artikel 80-Portefeuljekomitees

Volgens Stad Kaapstad (2003d:1-2) het die Raad tien Artikel 80-portefeuljekomitees gevestig om die uitvoerende burgemeester verder by te staan. Lede van die burgemeesterskomitee sal hier voorsitters wees en hulle funksionele areas is 'n spieëlbeeld van die portefeuljes van die burgemeesterskomiteeledes. Hierdie portefeuljekomitees is geen gedelegeerde besluitnemingsbevoegdheid gegee nie, maar sal basies aanbevelings maak aan die uitvoerende burgemeester omtrent beleidsaangeleenthede en sal die implementering van beleid monitor.

Volgens Bredenhand (2003) bestaan die burgemeesterskomitee uit tien lede, waarvan ses lede verteenwoordigend is van die ANC en vier van die NNP waarmee die ANC in alliansie is.

5.3.2.2 Subrade

Die implementering van die Uitvoerende Burgemeesterstelsel het volgens Fisher (2003:1-2) geen impak op die twintig subrade en hulle funksies nie. Die subrade bly op hierdie stadium adviserende en aanbevelende liggame met geen noemenswaardige gedelegeerde bevoegdhede nie. Volgens Bredenhand (2003) sal die delegasies van subrade egter eersdaags aangespreek word en dien die subrade tans as publieke venster deurdat mense toenemend bewus raak van die konsep van regering nader aan die publiek en daar ook 'n

vertrouensverhouding opgebou word tussen die publiek en politieke verteenwoordigers.

5.3.2.3 Wykskomitees

Die Raad van die Stad Kaapstad het besluit om 100 wykskomitees (een per wyk) te vestig as 'n manier om demokrasie op plaaslike vlak te bevorder. Fisher (2003:4) meld egter dat die voorgestelde wykskomitees op die vroegste teen Oktober/November 2003 formeel gevestig sal word.

Die wykskomitees sal in staat wees om aanbevelings aan die wykraadslid of deur die wykraadslid aan die subraad of ander raad strukture te maak. Die voorsitter sal die betrokke wyksraadslid wees, bygestaan deur 'n aangestelde proporsioneel verteenwoordigende raadslid, en sluit nie meer as tien lede van die publiek in nie. Hierdie lede sal genomineer en verkies word uit belangegroep in die wyk. Die Raad van die Stad Kaapstad moet nog 'n beleid vir die proses daarstel (Stad Kaapstad, 2003d:2).

5.3.2.4 Integrerende raamwerk vir gedesentraliseerde dienslewering en staatsbestuur

Volgens Wilken (2003) het die Raad van die Stad Kaapstad opdrag aan die bestuurskonsultante Organisation Development Africa gegee om 'n konsepvoorstel voor te berei om 'n integrerende raamwerk vir gedesentraliseerde dienslewering en staatsbestuur vir die Stad Kaapstad daar te stel wat area gebaseerde staatsbestuur en dienslewering met mekaar moet integreer.

Volgens Wilken (2003) is die daarstelling van 'n beleidsraamwerk vir gedesentraliseerde dienslewering en staatsbestuur noodsaaklik om koherensie en soomloosheid te verseker soos implementering ontvou, en dit sluit die volgende voor- en nadele in:

- Voordele
 - Om duidelike leiding aan politieke en administratiewe leierskap te gee omtrent wat beoog word; en

- Om aan projekbestuurders en bydraers van verskillende projekstrome leiding te gee omtrent hoe om hulle werk te verrig sodat dit in lyn is met die ander strome.

- Nadele

Volgens Wilken (2003) sal 'n stelsel vir gedesentraliseerde en area gebaseerde staatsbestuur, dienslewering en dienskoppelvlak nie op een slag geïmplementeer kan word nie en sal 'n gefaseerde implementeringsfase benodig word, omdat 'n wye reeks aangeleenthede en belangegroephouers betrokke is. Die verskillende projekkomponente beskik ook nie oor dieselfde graad van gereedheid vir implementering nie en elkeen is daarom onderhewig aan unieke afhanklikhede en voorvereistes vir implementering. Hierdie prosesse kan egter 'n lang tydsverloop tot gevolg hê.

5.3.2.5 Organisasiestruktuur

Die organisasie is tans nog in die proses van amalgamasie en slegs die makroorganisasiestruktuur is bekend en gaan vervolgens bespreek word.

Omdat politieke beheer in die Stad Kaapstad op 29 Oktober 2002 verander het deurdat die NNP/ANC-alliansie die meerderheid stemme in die Raad verkry het, is daar besluit om die makroorganisasiestruktuur van die Stad Kaapstad, soos voorheen deur die DA-alliansie bepaal, te wysig. Op 5 Augustus 2003 het die munisipale bestuurder, volgens Mgoqi (2003a:8), bekend gemaak dat die volgende persone voortaan direk aan die munisipale bestuurder sal rapporteer:

- Uitvoerende Direkteur: Gemeenskapsdienste;
- Uitvoerende Direkteur: Ontwikkeling en Infrastruktuur;
- Uitvoerende Direkteur: Korporatiewe Stelsels en Dienste;
- Hoof Finansiële Beampte;
- Uitvoerende Direkteur: Staatsbestuur en Integrasie; en
- Hoof: Interne Oudit.

Die herstruktureringsproses is tans besig om te beweeg na die herstrukturering van die res van die organisasie. Die huidige

organisasieontwerp (mikroöntwerp) moet daarom volgens Mgoqi (2003b:1) hersien word om die volgende redes:

- die Raad van die Stad Kaapstad het 'n nuwe strategie aangeneem in lyn met sy visiestelling;
 - die topbestuurspan-struktuur het verander;
 - daar is nuwe behoeftes en prioriteite vir dienslewering;
 - finansiële beweegredes; en
 - daar is voordele en 'n uitwerking as gevolg van die implementering van die nuwe 'enterprise resource system' (ERP) wat in die Stad geïmplementeer is en waardeur alle rekenaarstelsels van die sewe voormalige plaaslike owerhede met mekaar geïntegreer word.
- Die voor- en nadele van topvlak-herstrukturering

Die topvlak-herstrukturering van uitvoerende direkteure, wat 'n vermindering van tien tot vyf lede behels het, hou die volgende voor- en nadele in:

Voordele

- Ruimte word volgens Mgoqi (2003b:6) gelaat vir 'n meer gefokusde en strategiese benadering; en
- Finansiële besparings word vir die Stad se salarisbegroting bewerkstellig.

Nadele

- 'n Toenemende mate van onsekerheid word geskep by personeel in die res van die organisasie, omdat daar nie stabiliteit in die organisasie blyk te wees nie.

In die volgende onderafdelings gaan die prosesse wat gevolg is om die desentralisasiestrukture in plek te stel, bespreek word.

5.3.3 Prosesse vir desentralisasie

Prosesse wat gevolg is deur die Stad Kaapstad om die politieke en administratiewe strukture vir desentralisasie in plek te stel, word hieronder bespreek.

5.3.3.1 Prosesse vir politieke strukture vir desentralisasie

Politieke strukture vir desentralisasie wat in die organisasie aangetref word en waarvan die prosesse kortliks bespreek word, sluit in die stelsel van politieke bestuur, naamlik die Uitvoerende Burgemeesterstelsel, die vestiging van 20 subrade en die vestiging van 100 wykskomitees. Die prosesse vir die vestiging van politieke strukture vir desentralisasie word geïnisieer deur die promulgering van wetgewing deur die nasionale regering, waarna die provinsiale regering die interne strukture van munisipaliteite deur proklamering bepaal. Deur middel van toepaslike provinsiale wetgewing kan 'n raad van 'n plaaslike owerheid nou sommige van sy magte deleger na sy staande komitees en hoofamptenare.

5.3.3.2 Prosesse vir administratiewe strukture vir desentralisasie

Administratiewe strukture vir desentralisasie, naamlik die organisasiestruktuur en die vestiging van diensareas, is tans nog in die proses om bepaal te word. Die proses word gelei en gedryf deur die politieke en uitvoerende leierskap van die Raad, waarna die administrasie dit moet implementeer. 'n Strategiese taakspan is saamgestel om voorstelle voor te berei met betrekking tot besluite wat vereis word om 'n institusionele operasionele model te finaliseer en om 'n konsepstruktuur vir bespreking voor te berei.

5.4 **Vergelykende perspektief**

In die volgende gedeelte gaan 'n verduideliking gegee word van hoe die desentralisasieverskynsels wat in die twee organisasies aangetref word, vergelyk met kriteria vir suksesvolle desentralisasie. Laastens fokus die studie

op 'n vergelyking van desentralisasieverskynsels van die twee organisasies teenoor mekaar.

5.4.1 Kriteria vir suksesvolle desentralisasie

Regerings streef desentralisasie na om sekere doelwitte te bereik. Die studie gaan daarom ondersoek hoe die strukture vir desentralisasie wat in die organisasies aangetref is of word, inpas by die doelwitte wat regerings poog om met desentralisasiehervormings te bereik.

5.4.1.1 Stad Tygerberg: diensareas

Die vestiging van die diensareas in die Tygerberg het doeltreffendheid van administrasie bevorder deurdat dienste wat gelewer is, as gevolg van die geografiese verspreidheid van die ses diensareas meer toeganklik was vir die publiek. Die publiek hoef nie heen en weer gestuur te word vir dienste wat elke dag benodig is nie, maar 'n eenstopdiens is gelewer. 'n Verdere voordeel is dat die reaksietye waarop daar op klagtes reageer is, verkort is, omdat die operasionele personeel nader aan die publiek op grondvlak gestasioneer was. Omdat die reisafstand korter was vir operasionele personeel, is reiskoste ook verlaag, wat positief op die operasionele begrotings van direktorate en uiteindelik op die belastinglas van die Stad 'n impak gehad het.

Responsiwiteit en aanspreeklikheid is bevorder omdat regering nader gebring is aan die publiek. Besluitnemers in gedesentraliseerde eenhede het ook beter kennis gedra van die plaaslike behoeftes en toestande. Aanspreeklikheid is bevorder omdat dit makliker was om die plaaslike amptenare aanspreeklik te hou vir besluite wat geneem is.

Verskeidenheid van beleid is bewerkstellig deurdat die ses diensareas werkgroepe gestig het waardeur beste praktyke bepaal is vanuit die areas en sodoende by mekaar kon leer. Deur dit te doen, is slegs die beste prosedures wat in die ses distrikte gevind is, geïmplementeer en kon die standaard van dienslewering ook daardeur verhoog word.

5.4.1.2 Stad Tygerberg: organisasiestruktuur

Doeltreffendheid van administrasie is bevorder met die instelling van die gedesentraliseerde burokratiese organisasiestrukture omdat daar beter op dienslewering gefokus kon word vanuit die gedesentraliseerde diensareas. Voorts is aanspreeklikheid bevorder deur toepaslike delegasies van bevoegdhede aan die bestuur in die areas te gee en hulle verantwoordelik te hou vir besluite wat deur hulle geneem word. Die gedesentraliseerde operasionele kernpersoneel het ook oor outonomie beskik, verskaf deur desentralisering, om hulle kennis te kon toepas.

Kapasiteit is ook in die laer vlakke van die organisasie gebou want besluitneming is afgewentel na die gedesentraliseerde eenhede. Oormatige konsentrasie van mag by die kern is ook beperk, deurdat besluitneming nie op hoofkantoorvlak gesentraliseer is nie, maar deur middel van delegasies afgewentel is na die plaaslike bestuur in die ses diensareas.

5.4.1.3 Stad Kaapstad: Uitvoerende Burgemeesterstelsel

Die Uitvoerende Burgemeesterstelsel voldoen volgens Robinson (2003) nie aan die waardes en kerndoelwitte van desentralisasie nie, omdat dit politieke mag en gesag sentraliseer omdat die uitvoerende burgemeester en die burgemeesterskomitee alle besluitneming sentraliseer en daar ook geen lede van die amptelike opposisie dien op die burgemeesterskomitee nie. 'n Verdere opmerking is dat die stelsel ondemokraties is, omdat dit neerkom op 'die-wenner-neem-alles', die minderheidspartye geen inspraak in besluite van die dag het nie en die opposisie of politieke minderheidspartye nie 'n kans het om te deel in mag nie. Omdat politieke deelname dien as opleidingsgrond vir politieke leierskap, word die ontwikkeling van moontlike toekomstige politieke leiers deur die sentralisering van mag en besluitneming nadelig beïnvloed of beperk.

Volgens Bredenhand (2003) word sosiale en ekonomiese ontwikkeling egter deur dié stelsel bevorder deurdat die regerende koalisieparty besluitneming sentraliseer en sodoende sorg dra dat 'n ewerediger toewysing van hulpbronne regdeur die Stad plaasvind. Dié stelsel stel die Stad in staat om die visie en strategie van die organisasie te verwesenlik soos uiteengesit in die GOP, naamlik om 'n beleidsraamwerk daar te stel vir ontwikkelende en deelnemende

plaaslike regering in die Wes-Kaap, spesifiek om armoede te verlig, ekonomiese ontwikkeling te bevorder en goeie staatsbestuur te bewerkstellig.

5.4.1.4 Stad Kaapstad: subrade

Die 20 subrade se instelling bevorder volgens Bredenhand (2003) demokrasie omdat dit geleentheid bied vir deelname aan staatsbestuur deur alle inwoners. Soos die publiek toenemend bewus word van die konsep van regering nader aan die publiek, ontstaan daar 'n vertrouensverhouding tussen die publiek en politieke verteenwoordigers.

Robinson (2003) is van mening dat die instelling van subrade responsiwiteit en aanspreeklikheid bevorder omdat plaaslik verkose verteenwoordigers nou deur hulle kiesers aanspreeklik gehou word vir besluite wat geneem word. Hierdie deelnemende model van plaaslike staatsbestuur kweek ook deursigtigheid en openlikheid en plaas druk op politieke verteenwoordigers vir die aanneem van hoë etiese standaarde in die uitvoer van openbare pligte.

5.4.1.5 Stad Kaapstad: wykskomitees

Die instelling van wykskomitees (wat tans besig is om gevestig te word), sal volgens Bredenhand (2003) verseker dat plaaslike inwoners toegang het tot metropolitaanse regering. Die wykskomitees sal ook rekenpligtigheid aan plaaslike gemeenskappe versterk en 'n rol speel in die bepaling van plaaslike behoeftes en prioriteite, wat weer in die Stad se GOP weerspieël moet word. Wykskomitees sal ook demokrasie bevorder deurdat hulle saamgestel is uit mense wat deur die gemeenskap self verkies is. Vryheid van assosiasie word ook bevorder en sodoende word die minderheidsbelange beskerm. Alle groepe (selfs minderhede) is deur middel van hierdie stelsel vry om te mobiliseer ter verdediging van hulle belange en kan deur middel van hulle raadslid druk uitoefen op diegene in beheer. Wykskomitees kan ook as voerkanaal van politieke eise vanuit die plaaslike gemeenskap na die nasionale regering dien en as opleidingsgrond vir publieke deelname en politieke leierskap.

5.4.1.6 Stad Kaapstad: integrerende raamwerk vir gedesentraliseerde dienslewering en staatsbestuur

Die organisasie Organisation Development Africa is deur die Raad van die Stad Kaapstad opdrag gegee om 'n konsepvoorstel voor te berei om 'n integrerende raamwerk vir gedesentraliseerde dienslewering en staatsbestuur vir die Stad Kaapstad daar te stel wat area gebaseerde staatsbestuur en dienslewering met mekaar moet integreer. Alhoewel hierdie desentralisasie hervormingsinisiatief bemoedigend is, is dit egter prematuur om op dié stadium reeds te oordeel watter kriteria vir suksesvolle desentralisasie aan voldoen sal word.

5.4.1.7 Stad Kaapstad: organisasiestruktuur

Die organisasiestruktuur van die Stad Kaapstad is slegs op makrovlak bekend en daarom is dit te vroeg om te oordeel aan watter kriteria vir suksesvolle desentralisasie voldoen sal word wanneer die mikroörganisasiestruktuur geïmplementeer word of bekend gemaak word.

Die volgende onderafdeling tref 'n vergelyking van verskynsels ten opsigte van strukture vir desentralisasie wat in die Stad Tygerberg en Stad Kaapstad ondervind is.

5.4.2 Vergelyking van Stad Tygerberg met Stad Kaapstad

Administratiewe en politieke strukture vir desentralisasie wat in beide organisasies aangetref word, word in hierdie onderafdelings met mekaar vergelyk.

5.4.2.1 Administratiewe strukture

- Diensareas

Die Stad Tygerberg het gedurende sy periode van bestaan (1996 – 2000) groot sukses behaal met gedesentraliseerde staatsbestuur, omdat die meeste dienste wat daagliks deur inwoners nodig is op 'n gedesentraliseerde basis vanuit ses diensareas gelewer is. Regering is daardeur tot by individue op grondvlak geneem. Die organisasie was ook bewus van die moontlike nadele wat desentralisasie vir sekere sektore kon inhou en daarom is sekere direkteorate wat spesialisdienste gelewer het, gesentraliseer.

Die Stad Kaapstad het sedert die organisasie se ontstaan in Desember 2000 nog geen diensareas gevestig vir gedesentraliseerde dienslewering nie en kommer bestaan tans in die organisasie omtrent die gesentraliseerde funksionele groepering se 'silo-benadering' wat in direkteorate gevolg word. Die konsultante Organisation Development Africa is egter deur die Raad van die Stad Kaapstad opdrag gegee om 'n voorstel voor te berei om 'n integrerende raamwerk vir gedesentraliseerde dienslewering en staatsbestuur daar te stel wat area gebaseerde staatsbestuur en dienslewering met mekaar moet integreer. Dit is op hierdie stadium prematuur om te oordeel watter kriteria vir suksesvolle desentralisasie aan voldoen sal word, maar dit is bemoedigend om te weet dat daar ná 'n fase van aanvanklike sentralisasie desentralisasie-inisiatiewe oorweeg word.

- Organisasiestruktuur

Die Stad Tygerberg het met die daarstelling van sy organisasiestruktuur daarin geslaag om aan een van die doelwitte te voldoen wat regerings nastreef met desentralisasie, naamlik doeltreffendheid van administrasie. Die organisasiestrukture in die gedesentraliseerde diensareas was hoofsaaklik 'n mengsel van masjienburokrasieë en professionele burokrasieë en daarom kon daar op dienslewering gefokus word volgens die behoeftes van die onderskeie areas. Aanspreeklikheid is bevorder deur toepaslike delegasies van bevoegdhede aan die bestuur in die areas te gee en bestuur in die diensareas is aanspreeklik gehou vir besluitneming. Die

organisasiestruktuur was ook om politieke redes baie suksesvol, omdat dit konsekwent was met die handhawing van beheer in die hande van die organisasie se dominante koalisie.

5.4.2.2 Politieke strukture

Die volgende strukture is uniek aan die Stad Kaapstad en is daarom uitgesluit van die vergelyking:

- Uitvoerende Burgemeesterstelsel;
- subrade; en
- wykskomitees.

5.5 Gevolgtrekking

Strukture vir desentralisasie wat in beide organisasies aangetref word, voldoen grotendeels aan die doelwitte van desentralisasie. Die doelwitte wat regerings normaalweg met desentralisasie nastreef, is doeltreffendheid van administrasie, demokratisering, sosiale en ekonomiese ontwikkeling, vryheid en nasiebou.

Die oorgrote meerderheid strukture vir desentralisasie wat in die Stad Tygerberg en Stad Kaapstad aangetref word, blyk oorwegend positief te wees en aan die kerndoelwitte van desentralisasie te voldoen. Die enigste desentralisasiestruktuur waaroor daar werklik kommer bestaan omtrent die voldoening aan waardes en kerndoelwitte vir desentralisasie, is die Stad Kaapstad se Uitvoerende Burgemeesterstelsel, waar besluitneming hoofsaaklik gesentraliseerd plaasvind.

HOOFSTUK 6

SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKINGS

Sedert demokrasie het Suid-Afrika aansienlike hervormings ondergaan en het daar 'n omvattende integrasie en herontwerp van die staat en samelewing struktureel, funksioneel en waardegewys plaasgevind. Die tipe hervorming gaan gepaard met desentralisasie of sentralisasie van magte en funksies. Vir doeleindes van die studie is politieke en burokratiese/administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels wat in plaaslike owerhede in die Kaapse Metropool sedert demokrasie voorgekom het, ondersoek deur 'n vergelykende perspektief te gee van desentralisasieverskynsels wat aangetref is in twee plaaslike owerheidsorganisasies.

Om die desentralisasie vergelykende perspektief te kon gee, is verskillende benaderinge gevolg. Eerstens is die aard en omvang van desentralisasie ondersoek. Tweedens is desentralisasie onder die demokratiese staat in die verskillende vlakke van regering ondersoek. Derdens is Suid-Afrikaanse beleid bestudeer wat desentralisasie-inisiatiewe op plaaslike regeringsvlak rig. Vierdens is daar op die twee plaaslike owerheidsorganisasies, Stad Tygerberg en Stad Kaapstad, gefokus om te ondersoek watter politieke en administratiewe/burokratiese strukturele desentralisasieverskynsels voorgekom het.

Desentralisasie is 'n oorkoepelende term wat 'n aantal betekenisse kan hê en daarom fokus die studie op wat dit vir politieke wetenskaplikes beteken, naamlik die gebiedsverspreiding van mag, en wat dit vir skrywers oor bestuur beteken, naamlik die delegasie van gesag en vermindering van beheer in organisasies. Desentralisasie is 'n komplekse begrip en word deur regerings aangewend om sekere doelwitte te bereik. Argumente wat normaalweg ten gunste van desentralisasie gevoer word, hou verband met doeltreffendheid van administrasie, demokratisering, sosiale en ekonomiese ontwikkeling, vryheid en nasiebou. In die praktyk bestaan daar nie 'n bloudruk van watter sektore sentralisasie of desentralisasie moet nastreef nie, omdat daar te veel faktore is wat in ag geneem moet word (insluitend historiese, politieke en kulturele faktore en ook verskille in ekonomiese toestande).

Desentralisasie is 'n komplekse begrip en om dit beter te verstaan, ondersoek die studie die aard en omvang daarvan deur na definisies, vorme en grade, doelwitte, asook die

voor- en nadele moontlik daaraan verbonde, te kyk. Die moontlike nadele of risiko's verbonde aan desentralisasie moet ook altyd in gedagte gehou word en gebruik word om toepaslike voorsorgmaatreëls te tref.

Suid-Afrika se regeringstelsel word tans hersien en daar moet in gedagte gehou word dat regeringsinstellings regoor die wêreld heen herstruktureer om aan die uitdagings wat deur die 21ste eeu gestel word, te voldoen. Daar is ook 'n toenemende bewustheid van die globale tendens jeens die herstrukturering van staatsbestuur wat plaasvind binne die tweeledige druk uitgeoefen deur globalisasie en desentralisasie. Suid-Afrika kan daarop roem dat die basiese instellings en prosesse reeds in plek gestel is vir 'n multivlakregering, naamlik dat drie aparte, interafhanklike en interverwante sfere van regering geskep is en verskans is in die Grondwet, 1996. Die raamwerk wat gebore is uit 'n politieke onderhandelingsproses is nou reeds 'n gevestigde deel van die Suid-Afrikaanse regeringstruktuur. Alhoewel die stelsel tekortkominge en moeilike uitdagings het om te oorkom, veral in die ontwikkeling van kapasiteit vir koördinerende en vir dienslewering, blyk dit wel volhoubaar te wees.

Die ideologie onderliggend aan 'n land se politieke stelsel oefen 'n groot invloed uit op die struktuur en funksionering van sy stelsel van plaaslike regering en administrasie en daarom word stelsels ontwikkel in ooreenstemming met die basiese ideologiese beginsels wat deur regerings aangeneem word. Sodanige ideologiese beginsels word weer weerspieël in streeks- en plaaslike instellings en hulle verhouding tot die sentrale regering. Die politieke ideologie van 'n regering, spesifiek by sentrale regeringsinstellings in 'n unitêre staat (en daarom ook in Suid-Afrika), beïnvloed openbare besluitnemingstrukture op die laer vlakke. Die politieke beleid van 'n regering word weer gesien as 'n voorloper tot uitvoerende en laastens operasionele beleid, wat weer in 'n vertikale verhouding tot mekaar staan.

'n Omvattende integrasie en herontwerp van die staat en samelewing het struktureel, funksioneel en waardegewys plaasgevind sedert demokrasie en word weerspieël in die beleidsdokumente wat ondersoek is in die studie. Hervormings op nasionale en plaaslike vlakke van regering is parallelle prosesse tot mekaar en daarom moes ook plaaslike owerheidsorganisasies deur drie onderskeie fases van hervorming, soortgelyk aan die transformasieproses op nasionale vlak, gaan. Die beleidmakingsproses in die verskillende vlakke van regering staan in 'n vertikale verhouding tot mekaar en daarom word dienslewering op plaaslike regeringsvlak beïnvloed deur beleid wat nasionaal, provinsiaal en plaaslik gemaak word. Enige beleid ten opsigte van desentralisasie wat

dus op nasionale vlak gemaak word, sal 'n impak hê op al drie vlakke van regering. Suid-Afrikaanse beleid wat desentralisasie-inisiatiewe op plaaslike regeringsvlak rig, is omvangryk en weerspieël die hervormings wat in Suid-Afrika sedert demokrasie plaasgevind het.

Politieke en administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels in plaaslike owerheidsorganisasies in die Kaapse Metropool sedert demokrasie word geïdentifiseer en 'n vergelykende perspektief word gegee. Die twee organisasies waarvan die voorgekome desentralisasieverskynsels ondersoek word, is die Stad Tygerberg en die Stad Kaapstad. Beide organisasies is die resultaat van 'n spesifieke fase van regeringshervorming of -transformasie.

Wanneer beleid vir desentralisasie ondersoek word, word gevind dat politieke strukturele desentralisasieverskynsels wat in die organisasies voorkom, hoofsaaklik deur die hoër sfere van regering en wetgewing gerig word. Administratiewe strukturele desentralisasieverskynsels wat in die organisasies voorkom, word meestal deur die Raad en topbestuur van die organisasies geïnisieer.

Strukture vir desentralisasie wat in die Stad Tygerberg ondersoek is, sluit die instelling van diensareas en die organisasiestruktuur in. Wanneer daar tydens die vestiging van diensareas vir of teen desentralisasie besluit moet word, moet faktore soos die grootte van die bevolking, die geografie en grootte van die area wat bedien word en of die diens kompleks of eenvoudig is, in ag geneem word. Wanneer 'n bedieningsarea groter word, is daar bevind dat daar 'n afname is in die mobiliteit van die kliënt. Wanneer die bevolking groot is, sal die behoefte groter wees aan 'n gespesialiseerde diens en wanneer die area groter of geïsoleerd raak, sal daar 'n toenemende behoefte bestaan aan desentralisasie. Omdat die Stad Tygerberg in die kategorie van 'n uitgespreide metropool pas, is dit bevind wenslik te wees om te desentraliseer (verskeie sentra te vestig waarvandaan dienste gelewer word) en om te spesialiseer (verskillende departemente te vestig) vir dienslewering. Daar is bevind dat daar 'n verhouding bestaan ten opsigte van dienstevredenheid en die aantal areas wat gevestig word. 'n Klein aantal areas beteken lae toeganklikheid vir die belastingbetaler, maar 'n wye reeks dienstekeuses in elke area. Die teenoorgestelde geld egter wanneer daar 'n relatief groot aantal areas is.

Die Stad Tygerberg se areamodel toon dat dienste wat geografies verrig word op infrastruktuur in die stad en wat op 'n daaglikse basis deur al die inwoners gebruik en

benodig word, nieteenstaande of dit verskillende direktorate is of nie, dieselfde grense behoort te hê om 'n verskeidenheid redes. Met betrekking tot die regte grootte van die areas behoort die doelwit te wees om alle areas vergelykbaar te hê in terme van werkslas (en/of verantwoordelikheid), wat 'n verskeidenheid voordele sal inhou. Kriteria wat met betrekking tot die afbakening van diensareas in gedagte gehou moet word, is om moontlik grense te vestig volgens geografiese hindernisse, mensgemaakte hindernisse, onontwikkelde gebiede of verkeerskorridors. Die moontlike handhawing van sommige ou grense behoort ook, waar moontlik, met herafbakening gehandhaaf te word, omdat daar operasionele voordele aan verbonde is.

Met die vestiging van diensareas moet 'n funksionele analise gedoen word deur funksies en subfunksies te ontleed om die graad van spesialisasie en voorkoms te bepaal en dit moet dan groepeer word om te bepaal watter funksies gesentraliseer moet word (as gevolg van beleidmaking, spesialiseerde aard en/of lae gevalle van voorkoms) en watter funksies gedesentraliseer moet word (as gevolg van ongekompliseerdheid en/of hoë gevalle van voorkoms en toeganklikheid tot die publiek). 'n Generiese organisasiestruktuur vir die diensareas wat op drie vlakke opereer, naamlik vanuit 'n hoofkantoor, areakantore en depotfasiliteite behoort ook nagevolg te word en funksies en rolle behoort ook aan elke vlak toegewys te word.

Wanneer 'n organisasiestruktuur vir gedesentraliseerde operasionele dienslewering daargestel word, moet die strategie van die organisasie eerstens in gedagte gehou word en die struktuur daarvolgens bepaal word. Die Stad Tygerberg se grootste voordeel vir die implementering van 'n kombinasie van burokrasieë het daarin gelê dat dit gelei het tot standaardisering, werknemergedrag beter gekontroleer kon word en ook meer voorspelbaar was. Daar is bevind dat doeltreffendheid van administrasie bevorder is met die instelling van die gedesentraliseerde burokratiese organisasiestrukture deurdat daar beter op dienslewering gefokus kon word vanuit die gedesentraliseerde diensareas. Aanspreeklikheid is ook bevorder deurdat toepaslike bevoegdhede aan die bestuur in die areas gedelegeer is en hulle verantwoordelik gehou is vir besluite wat geneem is, wat weer lei dat kapasiteit in die laer vlakke van die organisasie gebou word, omdat besluitneming afgewentel word na die gedesentraliseerde eenhede. Voorts is bevind dat die burokrasie die dominante organisasiestruktuurvorm in die samelewing is, omdat dit die beste werk met die tipe tegnologie en omgewings waaroor die meeste organisasies beskik. Die belangrikste faktor waarom dié tipe organisasiestruktuur egter verkies word, is omdat dit konsekwent is met die handhawing van beheer in die hande van die organisasie se dominante koalisie.

In die Stad Kaapstad is die Uitvoerende Burgemeesterstelsel en die instelling van subrade en wykskomitees as politieke strukture vir desentralisasie ondersoek, soos in ooreenstemming met die Munisipale Strukturewet, 1998. Administratiewe strukture vir desentralisasie wat in die Stad Kaapstad ondersoek is, is die organisasie se makrostruktuur en die moontlike daarstelling van 'n integrerende raamwerk vir gedesentraliseerde dienslewering en staatsbestuur.

Die Stad Kaapstad se Uitvoerende Burgemeesterstelsel wek kommer, omdat betwyfel word of aan die waardes en kerndoelwitte van desentralisasie voldoen, want politieke mag en gesag word gesentraliseer. Die stelsel blyk ook ondemokraties te wees deurdat dit neerkom op 'die-wenner-neem-alles' en die minderheidspartye geen inspraak in besluite van die dag het nie. Politieke deelname word beperk deur hierdie stelsel en omdat politieke deelname as opleidingsgrond dien vir politieke leierskap, word die ontwikkeling van moontlike toekomstige politieke leiers deur die sentralisering van mag en besluitneming nadelig beïnvloed of beperk. Ekonomiese ontwikkeling blyk egter deur dié stelsel bevorder te word deurdat die regerende party meer beheer het en sorg kan dra dat doelwitte, in ooreenstemming met die organisasie se visie en strategie, tot uitvoer gebring kan word en daar sodoende sorg gedra kan word dat 'n eweredige toewysing van hulpbronne regdeur die Stad plaasvind.

Die Stad Kaapstad se instelling van 20 subrade voldoen aan die waardes en kerndoelwitte van desentralisasie deurdat demokrasie bevorder word en geleentheid gebied word vir deelname en staatsbestuur deur alle inwoners. Responsiwiteit en aanspreeklikheid word ook bevorder deurdat plaaslik verkose verteenwoordigers deur hulle kiesers aanspreeklik gehou word vir besluite wat geneem word. Hierdie deelnemende model van plaaslike staatsbestuur kweek ook deursigtigheid en openlikheid en plaas druk op politieke verteenwoordigers vir die aanneem van hoë etiese standaarde in die uitvoer van openbare pligte.

Wykskomitees in die Stad Kaapstad is nog in die proses van vestiging en blyk wel aan die kerndoelwitte en waardes van desentralisasie te voldoen, omdat rekenpligtigheid aan plaaslike gemeenskappe versterk word, demokrasie bevorder word deurdat dit saamgestel is uit mense wat deur die gemeenskap self verkies is, vryheid van assosiasie bevorder word en sodoende die minderheidsbelange ook beskerm word. Die wykskomitees behoort ook te kan dien as voerkanaal van politieke eise vanuit die

plaaslike gemeenskap na die nasionale regering en as opleidingsgrond vir publieke deelname en politieke leierskap.

Die Stad Kaapstad het tot op datum geen gedentraliseerde diensareas gevestig nie. Desentralisasie-inisiatiewe word wel tans oorweeg, omdat die Raad van die Stad Kaapstad die organisasie Organisation Development Africa opdrag gegee het om 'n konsepvoorstel voor te berei om 'n integrerende raamwerk vir gedentraliseerde dienslewering en staatsbestuur daar te stel wat area gebaseerde staatsbestuur en dienslewering met mekaar moet integreer.

Die organisasiestruktuur van die Stad Kaapstad is slegs op makrovlak bekend. Om te probeer oordeel aan watter kriteria vir suksesvolle desentralisasie voldoen sal word wanneer die mikroörganisasiestruktuur geïmplementeer of bekend gemaak word, sal dus prematuur wees.

'n Kernvereiste vir desentralisasie blyk sorgvuldige beplannings- en implementeringsreëlins te wees. Gegewe die komplekse aard van die meeste desentralisasie- en plaaslike regeringsinisiatiewe, is 'n loodsprojekbenadering dikwels die verstandigste roete om te volg. 'n Ander belangrike aspek tydens desentralisasieoorwegings is die skep van 'n toepaslike raamwerk vir die oplossing van potensiële konflik.

BRONNELYS

- Barlé, D.G. 2000. Local Government Decentralised Reforms in South Africa: A Comparative Perspective. PhD-proefskrif. Stellenbosch: Universiteit Stellenbosch.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J. & Walsh, P. 1996. *Public Management: The New Zealand Model*. New York: Oxford.
- Bredenhand, J. 2003. Persoonlike Onderhoud. 4 November, Durbanville.
- Burki, J., Perry, E. & Dillinger, R. *Beyond the Center: Decentralizing* [Intyds].
Beskikbaar:
http://www.gtzsfdm.or.id/documents/library/on_dec_Beyondthecenter.pdf [2003, 25 Junie].
- Cameron, R. 1995. The History of Devolution of Powers to Local Authorities in South Africa: The Shifting Sands of State Control. *Local Government Studies*, 21(3):396-397.
- Cloete, F. 2001. *The South African State*. Klasnotas (Staatkunde en Regeerkunde). Stellenbosch: Universiteit Stellenbosch.
- Cloete, F. 1995. *Local Government Transformation in South Africa*. Pretoria: Van Schaik.
- Craythorne, D.L. 1990. *Municipal Administration: A Handbook*. Kaapstad: Juta.
- De Beer, D.J. 1996. Herstrukturering: Die Tygerberg-ondervinding. In *Instituut van Munisipale Ingenieurs van Suidelike Afrika-kongres*, 29 Oktober 1996. 1 – 9.
- Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering: Suid-Afrikaanse Verslag na die Vierde Afrika Regerings Forum. 2002. *Local Governance for Poverty Reduction* [Intyds]. Beskikbaar:
<http://www.undP.org/rba/pubs/agf5/AGF%20V%20South%20Africa%20CP.pdf>
[2002, 25 September].

- Departement van Staatskundige Ontwikkeling. 1998. *'n Kort handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering* [Intyds]. Beskikbaar: <http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/whitepaper/shortguide/asgindex.html> [2002, 11 April].
- Devas, N. 1997. Indonesia: What do we mean by Decentralisation? *Public Administration and Development*, 17(3):351-352.
- Diamond, L. 1995. What makes for Democracy?, in Diamond, L., Linz, J.J. & Lipset, S.M. (reds). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Colorado: Lynne Rienner. 46.
- Fisher, S.A. 2003. Stad Kaapstad. *Executive Mayoral System: An Overview*. Notas opgestel vir aanbieding gelewer tydens die Bestuursforumvergadering, Kaapstad.
- Fox, W. & Meyer, I.H. 1995. *Public Administration Dictionary*. Eppindust II: Juta.
- Gildenhuys, H., Fox, W. & Wissink, H. 1991. *Public Macro-Organisation*. Kaapstad: Juta.
- Gildenhuys, J.S.H. 1989. *Owerheidsfinansies*. Pretoria: Van Schaik.
- Hollis, G. & Plokker, K. 1995. *Towards Democratic Decentralisation: Transforming Regional and Local Government in the New Europe*. [S.l.]: Tacis Services DG IA, European Commission.
- Laubscher, A.G.S. 2003. Persoonlike Onderhoud. 26 Junie, Durbanville.
- Leemans, A.F. 1970. *Changing Patterns of Local Government*. Den Haag: International Union of Local Authorities.
- Meyer, J. 1998. *Local Government Law 1997*. Durban: Butterworth.

- Miller, K. 2002. *Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization: A presentation to the Caribbean Conference on Local Government & Decentralization*. Guyana: [s.n.].
- Mgoqi, W. 2003a. Stad Kaapstad: Aanbieding aan direkteure deur die stadsbestuurder. *Update on Critical Issues*, 5 Augustus.
- Mgoqi, W. 2003b. *Next step: Restructuring process* [Intyds]. Beskikbaar: <http://www.cityweb.capetown.gov.za/clusters/viewarticle2.asp?conid=6708> [2003, 21 Oktober].
- Murray, C. & Simeon, R. *Eight Years of Decentralisation in South Africa* [Intyds]. Beskikbaar: http://www.decentralization.ws/icd2/papers/eight_%20years_south_africa.htm [2003, 27 Junie].
- Peters, T. 1993. *Liberation Management: Necessary Disorganization for the Nanosecond Nineties*. Londen: Macmillan.
- Primstone, G. 1998. *The Constitutional Basis of Local Government in South Africa*. Ongereelde blad. Johannesburg: Konrad Adenauer-stigting.
- Provinsie Wes-Kaap, 2003. 13089. *Verordening op Kaapstad-subrade*, 2003. Kaapstad: Staatsdrukkers.
- Robbins, S. 1989. *Organization Theory: Structure, Design and Applications*. New Jersey: Prentice Hall.
- Robinson, D. 2003. Persoonlike onderhoud. 4 November, Durbanville.
- Rondinelli, D.A. 1989. Analysing Decentralisation Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework. *Development and Change*, 20(1):75.
- Rondinelli, D.A. 1984. *Decentralisation in Developing Countries: Review of Recent Experience*, The World Bank, Staff Working Papers, No. 581, Washington.

- Rondinelli, D.A. 1981. Government Decentralisation in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2):135-138.
- Schroeder, L. & Andrews, M. *Key Issues in Sectoral Decentralization* [Intyds].
Beskikbaar: http://www.uncdf.org/capetown/docs_statements/paper2.pdf
[2003, 1 Junie].
- Smith, B.C. 1997. The Decentralisation of Health Care in Developing Countries: Organisational Options. In *Public Administration and Development*, Vol. 17, No. 4.
- Smith, B.C. 1996. Sustainable Local Democracy. In *Public Administration and Development*, Vol. 16, No. 4.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State*. Londen: George Allen and Unwin.
- Sorrell, P. 2002. *Nomaindia is City's New Mayor, Again* [Intyds]. Beskikbaar: <http://cityweb.capetown.gov.za/press/Newpress.asp?itemcode=547>
[2003, 22 Oktober].
- Stad Kaapstad. 2003a. City Fast Facts on Political Structures. *Contact*, Mei/Junie 2003:1.
- Stad Kaapstad. 2003b. *Draft Integrated Development Plan: 2003/2004* [Intyds].
Beskikbaar: http://cityweb.capetown.gov.za/general_frameset.asp?ref=/projects/idp/pdf/IDP2003-2004.pdf [2003, 9 Julie].
- Stad Kaapstad. 2003c. Nuwe Subraad-ordonnansie en die Vestiging van 20 Subrade, Spesiale Raadsvergadering, 13 Mei.
- Stad Kaapstad. 2003d. The Executive Mayoral System: Integrated. Effective. Efficient. *Contact*, Augustus/September 2003:1-2.

Stad Kaapstad. 2000. Notule van die eerste vergadering van die Raad van die Stad Kaapstad, 15 Desember.

Stad Tygerberg. 1999. *Geïntegreerde ontwikkelingsplan: 1999/2000* [Intyds].
Beskikbaar: <http://www.blv.tygerberg.gov.za/idp/idp1999/index.html>
[2003, 29 Augustus].

Suid-Afrika. Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering. 2002. *Strategic Plan: 2002 – 2005*. Kaapstad.

Suid-Afrika. 2000. *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels no 32, 2000*.
Pretoria: Staatsdrukkers.

Suid-Afrika. 1998. *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture no 117, 1998*. Pretoria: Staatsdrukkers.

Suid-Afrika. 1998. *Witskrif op Plaaslike Regering*. Maart 1998. Pretoria: Staatsdrukkers.

Suid-Afrika. 1997. *Groenskrif op Plaaslike Regering*. Oktober 1997. Pretoria: Staatsdrukkers.

Suid-Afrika. 1996. *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika no 108, 1996*.
Pretoria: Staatsdrukkers.

Suid-Afrika. 1993. *Oorgangswet op Plaaslike Regering no 209 van 1993*. Pretoria: Staatsdrukkers.

Titus, Z. 2003. *Keynote Address: Provincial Government in South Africa* [Intyds].
Beskikbaar: <http://www.kas.org.za/Publications/SeminarReports/ProvincialGovernmentinSA/titus.pdf> [2003, 29 Junie].

Van Aarde, T. 2003. Persoonlike Onderhoud. Hoof Administratiewe Beampte, Wetgewing. 2 Oktober, Bellville.

- Walker, D.B. 1991. Decentralisation: Recent Trends and Prospects from a Comparative Governmental Perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 57(1):127.
- Wilken, D.V. 2003. Persoonlike Onderhoud. 9 Oktober, Parow.
- Wilken, D.V. 2000. *Word Deel van...* [Intyds]. Beskikbaar: <http://tern.tygerberg.gov.za/idp/idp/ceo.html> [2003, 28 Augustus].
- Wittenberg, M. 2003. *Decentralisation in South Africa* [Intyds]. Beskikbaar: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/decentralisation/SouthAfrica.pdf> [2003, 5 Augustus].
- Wolman, H. 1990. Decentralisation: What It Is and Why We Should Care, in Bennett, R.J. (red). *Decentralisation Local Governments and Markets*. Oxford: Clarendon. 32 – 33.